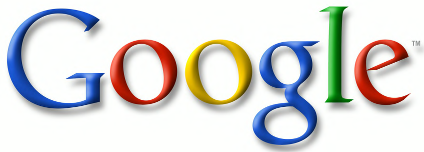
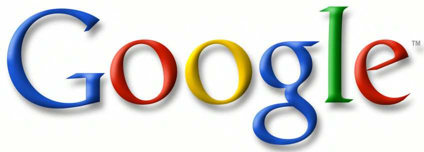








L'ASSOCIATION
DOUANIÈRE ALLEMANDE
OU
LE ZOLLVEREIN

CORBEIL, typographie de CRÉTÉ

L'ASSOCIATION DOUANIÈRE ALLEMANDE

OU

LE ZOLLVEREIN

SON HISTOIRE, SON ORGANISATION, SES RELATIONS AVEC L'AUTRICHE,

SES RÉSULTATS, SON AVENIR,

AVEC DES ANNEXES;

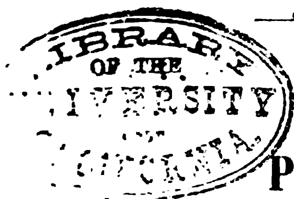
PAR

HENRI RICHELOT,

CHEF DU BUREAU DE LA LÉGISLATION DES DOUANES ÉTRANGÈRES AU MINISTÈRE DU COMMERCE.

DEUXIÈME ÉDITION,

ENTIÈREMENT REFONDUE ET MISE AU COURANT.



PARIS,

CAPELLE, LIBRAIRE-ÉDITEUR,

Rue Soufflot, 18, près le Panthéon.

1859.

AVIS DE L'ÉDITEUR.

AVANT-PROPOS.

Ce n'est pas à proprement parler une seconde édition que je soumets au public; c'est, à beaucoup d'égards, un ouvrage entièrement nouveau.

Dans le volume publié en 1845, j'ai retracé les origines et la formation du Zollverein, son organisation et son tarif douanier, les résultats économiques, financiers, politiques et moraux de sa première période, ses tendances et ses aspirations dans les commencements de la seconde.

Depuis cette époque, les événements ont marché, et j'ai été bien des fois engagé à revenir sur une question qui avait été pour moi l'objet de sérieuses études, à mettre au courant une œuvre commencée. Tout en continuant de suivre attentivement la marche des faits au delà du Rhin, j'ai dû différer quelque temps de satisfaire à ce vœu. La situation du Zollverein que j'avais précédemment décrite n'était pas modifiée d'une manière sensible. Des projets sans fins, des tentatives stériles, de continuels avortements, tel est le triste spectacle qu'il a longtemps présenté. J'étais obligé d'attendre un résultat considérable et décisif.

Ce résultat, les traités de 1853 l'ont donné, et je suis, par conséquent, en demeure de reprendre ma tâche.

Avant de me remettre à l'ouvrage, je me suis demandé ce que j'avais à faire. Devais-je laisser subsister tel qu'il était, ou à peu près, le volume de 1845, et me borner à lui donner un supplément? Ou plutôt ne devais-je pas le refondre, le briser, pour en employer les débris, avec de nouveaux éléments, à composer une autre œuvre?

Le premier de ces deux partis m'eût épargné de pénibles sacrifices et beaucoup de travail. Mais le second était le plus sage. Entre deux fragments mal liés et une œuvre homogène, mon choix ne pouvait être douteux.

La méthode qui avait présidé au précédent ouvrage, n'était plus applicable à celui que j'allais entreprendre après un long intervalle. En 1845 le Zollverein allemand ne comptait qu'un petit nombre d'années d'existence; c'était un fait récent qu'il s'agissait de décrire et de caractériser. Depuis lors il a subi diverses phases et il a derrière lui un passé de quelque étendue. Il comporte donc aujourd'hui une suite de tableaux, pour une suite de situations différentes, et non plus, comme précédemment, un tableau unique. Au lieu d'un exposé descriptif, j'avais à écrire une histoire.

C'est le fond non moins que la forme qui a dû être remanié dans le volume de 1845. Non-seulement des publications postérieures, faites en Allemagne, m'obligeaient d'améliorer la partie historique proprement dite, qui offrait, d'ailleurs, le plus de pages à conserver; mais le point de vue pour l'appréciation des affaires du Zollverein ne pouvait pas être exactement le même qu'il y a quinze ans. Tout un tiers de la première édition a dû en quelque sorte disparaître, parce que la matière en avait elle-même en grande partie disparu, les questions

qui y étaient posées et discutées ayant été résolues pour la plupart.

Qu'il me soit permis de rappeler ici que les deux autres parties du même volume avaient pour bases, deux mémoires, déjà alors profondément remaniés, l'un que la société d'encouragement pour l'industrie nationale avait honoré d'une récompense (1), l'autre couronné par la société industrielle de Mulhouse. Bien que l'un et l'autre mémoire soient difficiles à reconnaître dans le nouveau remaniement, on m'excusera si je m'autorise encore des suffrages de deux sociétés recommandables.

La moitié, de beaucoup la plus forte, du présent volume, du moins, est entièrement originale. Elle contient le récit des événements postérieurs à la date où je m'étais arrêté; elle retrace notamment la crise qui a terminé la seconde période du Zollverein, et d'où cette association, un instant menacée dans son existence, est sortie accrue et consolidée, avec la perspective d'une transformation profonde.

Les affaires de l'Allemagne sont généralement compliquées comme sa géographie politique; ce n'est pas sans efforts qu'on y porte de la lucidité. Elles n'offrent pas un intérêt aussi vif que celles des pays de grande liberté; elles ne sont pas animées par de belles luttes oratoires, comme celles de l'Angleterre, dont j'ai retracé la réforme commerciale (2); elles mettent rarement en scène de brillantes ou de fortes individualités. Tout se négocie, tout se débat entre des États, c'est-à-dire entre

(1) La première récompense, dans ce concours, avait été obtenue par M. Faugère, dont le mémoire vient de paraître au moment où s'achève l'impression du présent volume.

(2) *Histoire de la réforme commerciale en Angleterre*, 2 volumes in-8. (Capelle, *éditeur*.)

des êtres collectifs représentés par des diplomates effacés, dans le secret des conférences, au moyen de mémoires ou de protocoles. Cependant les questions qui seront traitées ici, ont une connexion intime avec tous les grands événements de notre époque, l'avenir de 70 millions d'Européens y est impliqué; elles ne sont, par conséquent, dépourvues ni de portée ni d'intérêt.

FIN DE L'AVANT-PROPOS.

L'ASSOCIATION
DOUANIÈRE ALLEMANDE
OU
LE ZOLLVEREIN

OBJET ET DIVISIONS DE L'OUVRAGE.

Je me propose de retracer un des principaux événements économiques du dix-neuvième siècle. Je raconterai comment, après le retour de la paix générale en 1815, l'Allemagne ressentit les funestes effets de son morcellement douanier et commercial, quels efforts furent faits, quels essais furent tentés pour y mettre un terme, comment la Prusse étendit peu à peu son système de douanes, et arriva en 1833 à fonder le Zollverein allemand, comment cette association rallia successivement d'autres États, quelles modifications furent apportées à son régime intérieur, comment elle résista à la tempête politique de 1848, quels projets furent agités alors pour compléter l'unité commerciale du pays. J'exposerai, enfin, le vaste plan d'union austro-allemande, la grande crise du Zollverein ouverte en 1851 par le traité d'accession du Hanovre, terminée en 1853 par le traité avec l'Autriche et la nouvelle situation qui en est sortie.

Une telle histoire, bien que spéciale, se rattache de la manière la plus étroite à l'histoire politique de l'Alle-

magne, ou, pour mieux dire, à l'histoire contemporaine en général. Si on lui donne pour point de départ l'ère de 1815, elle embrasse un espace de trente-quatre années, époque de révolutions politiques et d'immenses progrès matériels.

Ses divisions sont faciles à établir; elles sont nettement accusées par les événements.

En premier lieu viennent ces temps de tâtonnement et de préparation pénible, où le travail de l'opinion et des négociations diplomatiques, longtemps stériles, finit par enfanter un grand résultat. Ces temps s'écoulent de 1815 à la fin de 1833.

De 1834 à la fin de 1841, huit années composent la première période du Zollverein; elles sont signalées par des agrandissements, par une harmonie constante entre les États associés, et par une prospérité ininterrompue.

La seconde période, comprenant douze années, est partagée en deux moitiés, égales sous le rapport de la durée, inégales sous le rapport de l'intérêt, par la révolution française de 1848.

Jusqu'à cette date mémorable, le Zollverein continue de prospérer; il attire l'attention des autres pays, et se fait reconnaître comme la troisième puissance commerciale de l'Europe. Mais sa puissance d'assimilation paraît épuisée, et il est tiraillé par la lutte intestine des intérêts et des opinions économiques.

En 1848, d'impatientes aspirations le dédaignent comme un cadre restreint; l'unité commerciale de l'Allemagne tout entière est rêvée comme une conséquence nécessaire de son unité politique. Mais bientôt le fantôme

de l'empire germanique disparaît et la réalité du Zollverein subsiste toujours. Cependant l'espérance d'une complète unité commerciale est ranimée par le plan d'union austro-allemande, que met en avant le cabinet de Vienne; en même temps se produit, dans le domaine des intérêts matériels, la rivalité de l'Autriche et de la Prusse. Le traité par lequel cette dernière puissance obtient l'accession du Hanovre et des autres États du Steuerverein, est le signal d'une crise terrible. Le gouvernement directeur voit se coaliser contre lui tous ses anciens associés, appuyés sur l'Autriche, qui cherche, avec leur aide, à réaliser son plan; et l'existence de l'association elle-même est sérieusement mise en question. La prudence des deux principaux cabinets conjure enfin le péril par le traité conciliateur du 19 février 1853.

Au 1er janvier 1854, commence la troisième période, qui est de douze années comme la seconde. Bien que les arrangements qui ont fait de Brême un port du Zollverein, constituent pour elle un important résultat, l'impuissance causée par le défaut d'harmonie entre les différents États, l'a jusqu'à présent caractérisée; et l'on dirait une période d'attente précédant une transformation.

Les périodes ou sections de période qui viennent d'être résumées forment les divisions naturelles du présent volume. Il sera complété par un exposé des résultats moraux et politiques, économiques et financiers du Zollverein, et par les considérations générales que tout cet historique aura provoquées.

LIVRE PREMIER.

ORIGINES ET FORMATION DU ZOLLVEREIN.

CHAPITRE PREMIER.

COUP D'ŒIL RÉTROSPECTIF SUR L'ANCIENNE ALLEMAGNE.

L'Empire germanique eut ses jours de force et de splendeur, sous les Othons, par exemple; il fut promptement amoindri par une féodalité inquiète et ambitieuse. Par-dessus cette turbulente aristocratie, les Césars du moyen âge trônaient avec tous les insignes de la puissance; mais le globe de Charlemagne n'était entre leurs mains qu'une magnifique décoration. Inhabiles à conserver l'unité de l'Allemagne contre les empiétements des forces individuelles, ils en perpétuaient seulement le souvenir. Lorsque la couronne impériale, tout élective qu'elle fût, se fixa dans une des maisons du pays, les domaines héréditaires de celle-ci lui rendirent en grande partie son lustre. Cependant elle se trouva ainsi localisée dans le midi, et le nord tendit dès lors à une séparation de fait, que la réformation amena. L'indépendance des princes de l'Empire vis-à-vis de l'empereur fut consacrée par le traité de Westphalie, après des torrents de sang versés. Depuis François Ier jusqu'à Louis XV, obéissant à leurs intérêts personnels, ils servirent d'alliés à la politique française contre la maison d'Autriche ; et, au milieu de guerres civiles ou de tiraillements intérieurs, entretenus par les intrigues et par l'or de l'étranger, on ne voit plus

d'efforts collectifs en Allemagne que sous la menace d'une invasion d'Ottomans. Il ne fallut rien moins que la haute et sympathique intelligence de Leibnitz, pour concevoir et appeler de ses vœux l'oubli de toutes les divisions intestines dans une majestueuse et durable unité.

Le dix-huitième siècle fit surgir dans l'Allemagne septentrionale une puissance nouvelle ; le front ceint à peine du bandeau royal, la maison de Brandebourg osa regarder en face la maison impériale de Habsbourg et la dépouiller. Frédéric le Grand vieillit par son génie et par ses victoires cette royauté naissante. Le dualisme du Nord et du Midi fut alors nettement accusé. De ce jour. il n'y eut plus d'empereur d'Allemagne; ou du moins ce ne fut plus qu'un titre sonore et vide que le petit-fils de Marie-Thérèse se vit bientôt contraint d'abdiquer, et qu'il eut la sagesse de ne pas reprendre dans des temps meilleurs.

Il est facile de s'expliquer, dès lors, comment l'Allemagne eut une autre destinée que la France; comment, le pouvoir central s'affaiblissant chez elle, tandis qu'il se fortifiait chez nous, elle ne fit aucun progrès vers cette unité commerciale et douanière où la monarchie nous conduisait.

Les lois de l'empire d'Allemagne, cependant, avaient attribué les douanes à l'Empereur, comme un droit régalien. Ce droit est consacré par les textes les plus anciens comme par les plus récents; on le trouve formulé par une loi de 1158 et par la dernière des capitulations électorales en 1792. Mais il ne fut ni exercé judicieusement, ni respecté. Les empereurs en usèrent pour concéder, suivant leur intérêt ou leur nécessité du moment, aux uns des droits de douane à percevoir, aux autres des im-

munités. D'un autre côté, surtout après la chute des Hohenstaufen, une noblesse avide, dont rien n'arrêtait les usurpations, multiplia les péages, afin de rançonner le commerce. Dans la législation régnait l'unité, et dans la société le chaos.

On rapporte qu'au commencement du seizième siècle un plan unitaire en matière de douanes fut conçu et sérieusement agité. Pour affermir le gouvernement impérial, on cherchait à lui créer des ressources indépendantes. La proposition qui réunit le plus de suffrages consistait à établir une ligne de douanes sur les frontières de l'empire. En 1522, après avoir reçu l'approbation provisoire de Charles-Quint, elle fut renvoyée par la diète à une commission spéciale, qui en arrêta les bases. Les objets de première nécessité, ce qui comprenait les céréales, le vin, la bière, le bétail et les cuirs, étaient exempts de taxe ; mais tous les autres articles payaient, tant à l'entrée qu'à la sortie, 4 p. 100 de leur valeur. La ligne des douanes impériales, partant de Nickolsbourg en Moravie, passait par Vienne, Gratz, Villach, Brunegg, Inspruck, Feldkirchen, puis, joignant le Rhin, atteignait successivement Strasbourg, Metz, Luxembourg, Aix-la-Chapelle ; elle se développait aussi le long des côtes maritimes, où Bruges, Anvers, Berg-op-Zoom, Utrecht, les Villes anséatiques depuis Hambourg jusqu'à Dantzick, Kœnigsberg, enfin, étaient désignés comme bureaux de perception (1).

Un tel plan, à supposer que les événements n'en eussent pas contrarié l'exécution, promettait de beaux re-

(1) J'emprunte ce renseignement à un écrit allemand, qui a pour titre : *Coup d'œil sur la formation du Zollverein*, par Paul Sick, de Stuttgard, 1843.

venus, à une époque où le commerce florissait dans la haute Allemagne comme en Flandre, à Nuremberg et à Augsbourg comme à Anvers, et il eût pu avoir des conséquences décisives pour l'unité de l'Allemagne. Déjà le libellé en avait été expédié en Espagne pour la signature de l'Empereur, lorsque les villes allemandes prirent l'alarme, et décidèrent à Spire, en mars 1523, l'envoi à Charles-Quint d'une députation, organe de leurs griefs. Leur délégués, corrompant, dit-on, les conseillers impériaux, firent avorter un projet dont la portée n'avait été peut-être qu'imparfaitement comprise.

Depuis lors il ne se produisit plus de conception semblable; on se borna à répéter dans les actes officiels que la nation allemande et le saint-empire romain étaient beaucoup trop grevés de péages tant par terre que par eau, et le morcellement germanique se perpétua jusqu'à nos jours.

Cependant, au moment même où elle semblait l'abandonner, l'unité revenait à l'Allemagne par la littérature et la philosophie, avant de lui être plus pleinement rendue par le malheur.

Les penseurs et les écrivains éminents s'élèvent du sein d'un peuple comme des météores, dont la lumière éclaire les yeux, dont la chaleur pénètre au loin les âmes; ces brillants foyers moraux et intellectuels rallient autour d'eux tous les hommes qui parlent le même idiome; ils ressemblent à ces colonnes de feu qui conduisaient les Israélites sur la route de la terre promise. Vers la fin du siècle dernier, après que l'Italie, l'Espagne, la France et l'Angleterre s'étaient déjà illustrées dans les lettres et dans les arts, l'Allemagne aussi eut

son tour : son originalité apparut avec éclat, principalement dans la métaphysique, dans l'érudition et dans la poésie : directions naturelles d'un peuple qui, privé dans le présent d'une activité extérieure suffisante, embrassait avec ardeur l'abstrait, le passé et l'idéal. Quels grands noms, pour n'en citer que quelques-uns, que ceux de Kant, de Klopstock, de Herder, de Schiller et de Goethe! Quel beau patrimoine national que leurs écrits! quelle source féconde d'idées et d'émotions pour la contrée tout entière ! Quand Goethe, le plus complet entre tous ces génies, en un drame populaire et vif, livrait aux regards de ses compatriotes cette noble figure de Goetz de Berlichingen à la main de fer, champion héroïque, mais impuissant, de la justice et de l'ordre dans un temps d'anarchie, l'évocation de ces souvenirs n'était-elle pas faite pour exciter dans tous les cœurs allemands la fibre patriotique et pour y éveiller le désir de l'unité?

Contre la révolution française menaçante et déchaînée, les puissances de l'Allemagne cessèrent tout débat intérieur et se liguèrent dans un intérêt, non pas allemand toutefois, mais monarchique ; vainement elles essayèrent de refouler un torrent qu'aucune force humaine ne pouvait dompter, il ne déborda que plus terrible de l'autre côté du Rhin. Lorsque cette révolution, incarnée dans un homme, de propagandiste se fit conquérante, le sol germanique fut parcouru en tous sens par nos armées. Napoléon recula jusqu'au Rhin les limites de son empire, et il en porta même l'extrémité septentrionale jusqu'à Hambourg. L'Autriche et la Prusse abattues, diminuées, éclipsées, il créa auprès d'elles quatre nouveaux royaumes, et se déclara le chef des Allemands.

Ceux-ci courbèrent la tête sous sa main pesante, en dévorant leur douleur; mais la haine du joug étranger s'amassait dans leurs âmes, et sitôt que l'édifice napoléonien parut craquer, elle éclata comme la foudre. Le cri d'affranchissement retentit sur tous les points du territoire, et tous les bras s'armèrent. Ce n'étaient plus, comme à l'origine de la lutte, des soldats menés d'autorité à la guerre par la volonté de leurs princes; c'était une grande nation se levant spontanément et comme un seul homme, pour reconquérir l'indépendance et la dignité. Aux feux des mêmes bivouacs et des mêmes champs de bataille, Autrichiens, Prussiens, Bavarois, Hessois, Wurtembergeois, serrés contre un ennemi commun, se rappelèrent qu'un même sang coulait dans leurs veines, et l'idée d'une patrie allemande les pénétra profondément.

CHAPITRE II.

SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'ALLEMAGNE APRÈS LA PAIX DE 1815.

La confédération dans laquelle les États allemands s'associèrent après la victoire, donna une certaine satisfaction, très-incomplète, aux nouvelles aspirations patriotiques. Mais la géographie politique du pays n'avait pas cessé de mettre obstacle aux relations commerciales entre les différents États.

La révolution française, en faisant disparaître tous les prélats souverains, la plupart des villes libres et nombre de petits princes, en réduisant les États de

trois cents à quarante, avait simplifié la carte de l'Allemagne. Mais quelle complication encore et quel dédale que cette carte simplifiée! Chacun des États avait entouré sa frontière d'un réseau douanier; dans tel d'entre eux, en Prusse, par exemple, les douanes provinciales s'ajoutaient aux extérieures, et, par suite d'abus traditionnels, les douanes des communes et des particuliers à celles du gouvernement; sous ce rapport, l'Allemagne était encore en plein moyen âge. Ce n'est pas tout. Loin d'avoir été rationnellement composés et distribués, de manière à former autant d'unités distinctes, ces quarante États, comme par un caprice bizarre, avaient été construits avec des morceaux de territoire enclavés, enchevêtrés les uns dans les autres. La Prusse, dont les deux parties, orientale et occidentale, sont complétement disjointes par la Hanovre, le Brunswick et la Hesse-Cassel, semble être le modèle sur lequel ces principautés ont été taillées; le morcellement est poussé dans quelques-unes à un degré inouï; le duché de Saxe-Cobourg-Gotha compte jusqu'à dix portions de territoire, et celles dont le duché de Brunswick est l'agglomération sont au nombre de huit. De là une multitude d'enclaves; on en jugera par les vingt-sept fragments de principautés que renferment les provinces orientales de la Prusse, et particulièrement la Saxe. Les souverains de l'Allemagne ressemblent à ces propriétaires de notre France qui possèdent sur un même sol plusieurs parcelles détachées. Aussi, pour parvenir de la frontière au centre du pays en se dirigeant soit du nord au sud, soit de l'ouest à l'est, sur un espace de cinquante à soixante milles allemands (1) (370 à

(1) Le mille d'Allemagne égale 7 kil. 407.

445 kilomètres), les marchandises n'avaient-elles pas moins de seize lignes de douanes à franchir, et davantage sur quelques points.

L'état des lumières et les besoins que la paix venait de créer protestaient contre ce morcellement funeste.

Tandis que la plupart appelaient de leurs vœux la liberté dans les rapports intérieurs, quelques-uns désiraient de plus des barrières protectrices contre l'étranger.

Les intérêts manufacturiers éprouvaient en effet de vives souffrances. Le décret de Berlin avait fait naître ces intérêts en Allemagne, ainsi que dans le reste de l'Europe française, en prononçant un interdit absolu contre les produits d'une industrie que les découvertes merveilleuses des Watt et des Arkwright avaient élevée à une puissance extraordinaire ; l'esprit d'entreprise, que l'écrasante supériorité de l'Angleterre paralysait dans une nation peu hardie, avait été excité ; on avait fait de grands efforts, risqué des capitaux ; et sous l'abri des douanes impériales, là où des éléments industriels existaient, ils avaient promptement grandi (1). Dans la Saxe-Royale (2), par exemple, la fabrication du coton et celle de la laine avaient pris un rapide essor, et Chemnitz avait mérité d'être comparé à Manchester. Cet état prospère avait duré six ou sept années ; les désastres de la guerre l'interrompirent, la paix générale le fit cesser. La levée du blocus continental fut pour les industries au berceau

(1) Le blocus continental, cependant, porta un coup terrible à l'industrie des toiles en Allemagne ; car il eut pour résultat de lui fermer le vaste débouché de l'Espagne et de ses colonies, qui, en 1792, en avaient reçu pour plus de 7 millions de piastres.

(2) Voir, pour les détails, le mémoire de Thiériot, ayant pour titre : *De l'influence exercée sur l'industrie et le commerce de la Saxe-Royale par son accession à la grande association des douanes allemandes.*

comme la perte d'un support pour un jeune arbre, elles faillirent succomber sous une inondation soudaine d'articles britanniques à vil prix.

Tandis que l'Allemagne demeurait ouverte aux produits des manufactures étrangères, elle voyait s'élever autour d'elle comme des murs d'airain, qui semblaient ôter à ses propres articles toute espérance d'un débouché extérieur. L'ère de paix où était entrée l'Europe après vingt-cinq ans d'une lutte acharnée, promettait au travail producteur une magnifique carrière; toutes les forces vives se tournaient de la guerre vers l'industrie; les principales puissances étaient jalouses de posséder des manufactures florissantes, élément essentiel d'une civilisation avancée; et pour procéder à cette conquête avec sécurité ou pour l'affermir, elles s'étaient retranchées derrière un système rigoureux de prohibitions ou de droits protecteurs.

Cette compression exercée du dehors sur les fabriques du pays provoqua, il est vrai, des efforts héroïques, dont quelques-uns furent couronnés de succès. Ainsi peu à peu la Saxe-Royale réussit à s'ouvrir un débouché dans l'Amérique du Nord; elle poussa à un rare degré de perfection l'industrie des mérinos, et elle acquit dans la bonneterie une supériorité incontestable, au point de braver les prohibitions et les tarifs. Mais comme ces résultats furent chèrement achetés! que de mécomptes! que de désastres! grâce au morcellement politique et douanier, la masse des produits fabriqués de l'Allemagne était exclue en fait de la plupart des marchés allemands, tandis qu'elle ne s'écoulait à l'extérieur qu'à la condition de courir les hasards de la contrebande, et les chances des expéditions d'outre-mer; la meilleure part de la con-

sommation intérieure était alimentée par l'industrie anglaise.

De même que la domination politique de la France avait resserré outre Rhin l'unité morale, l'envahissement commercial de l'Angleterre y hâta la réalisation de l'unité économique : tant une commune oppression rapproche!



CHAPITRE III.

LA QUESTION COMMERCIALE DEVANT LA DIÈTE GERMANIQUE.

Les prêmiers projets de constitution fédérale attestent que les grands cabinets allemands partageaient, dans l'origine, avec les populations, le désir de resserrer les relations entre les nouveaux confédérés. Celui de la Prusse, présenté le 13 septembre 1814 par le prince de Hardenberg, signalait comme des buts à poursuivre dans l'intérêt général, l'adoption d'un code de lois et d'un système monétaire uniformes, une bonne organisation des douanes et des postes, des facilités enfin dans le commerce réciproque. Le plan autrichien de la même année était plus précis encore; il chargeait la diète d'assurer par des lois la liberté du commerce et de la navigation dans le sein de la Confédération germanique. En 1815, d'après une nouvelle formule, concertée entre l'Autriche et la Prusse, la diète se réservait, dès sa première réunion, de prendre des mesures pour la liberté du commerce entre les États allemands, ainsi que relativement à la navigation,

et à d'autres objets intéressant la prospérité commune (1).

Cette formule ayant soulevé de l'opposition, notamment de la part de la Bavière, organe de la défiance des petits États, on substitua *délibérer* à *prendre des mesures*. Bientôt le mot de *liberté* fut retranché, et la dernière partie du paragraphe disparut également. De ces laborieuses négociations sortit l'article 19 de l'acte fédéral, conçu en ces termes:

« Les membres de la Confédération se réservent, dès la première réunion de la diète à Francfort, de délibérer sur le commerce entre les différents États ainsi que sur la navigation, d'après les principes adoptés au congrès de Vienne. »

Bien que vague et insuffisant, cet article donna cependant de grandes espérances, fondées sur les sentiments généreux dont la conférence avait paru animée.

Les tendances de l'époque étaient libérales ; elles ressortent des traités conclus alors entre les États allemands. On abolit partout les droits odieux d'aubaine et de détraction ; on s'entend sur la navigation des fleuves. Les articles 108 à 116 de l'acte du congrès de Vienne avaient prescrit des règles équitables sur le régime des cours d'eau communs à plusieurs États. Des conventions particulières furent signées en conséquence pour la navigation du Necker, du Mein, de la Moselle, de la Meuse, et de l'Escaut, tout aussi bien que pour celle du Rhin. Les riverains s'accordaient pour percevoir, sur des bases uniformes, des péages dont les taux ne pouvaient être élevés,

(1) Dr F. Th. Muller, 2e partie de l'ouvrage publié à Hambourg en 1847 sous ce titre : *Mission des Villes anséatiques vis-à-vis du Zollverein allemand*.

et devaient être abaissés, au contraire, dans l'intérêt du commerce.

Mais l'entente commune ne fut pas aussi facile sur le régime des douanes que sur celui de la navigation fluviale.

Le 19 mai 1817, la diète fut saisie pour la première fois de la question commerciale par le gouvernement du Wurtemberg. A la suite d'une mauvaise récolte, qui avait provoqué de la part de plusieurs États, et en particulier de la Bavière, des prohibitions et des entraves à la sortie des grains et des bestiaux, le Wurtemberg signala ce que de telles mesures avaient de contraire à l'intérêt général ainsi qu'aux bons rapports entre confédérés, et demanda qu'il fût délibéré sur leur abolition. Une commission, chargée d'examiner cette proposition populaire, présenta dès le 2 juin un rapport favorable, accompagné d'un projet de convention pour le libre commerce des grains et des bestiaux entre tous les États allemands. Envoyé sur-le-champ aux différents cabinets avec le vœu d'une prompte décision, le rapport obtint quelques adhésions vivement exprimées, par exemple celles des maisons de Saxe et de Prusse; mais comme les opinions étaient partagées, comme, d'ailleurs, la récolte de l'année était belle, et que, selon toute apparence, les restrictions allaient tomber d'elles-mêmes, la diète décida un nouveau renvoi aux gouvernements confédérés, dans le but de préparer les bases d'un arrangement définitif. C'était là, en réalité, un ajournement indéfini. Inutilement, le Wurtemberg, toujours mécontent du régime de sortie de la Bavière, revint-il à la charge au mois de février 1818, la diète ne put aboutir à aucun résultat (1).

(1) Dr F. Th. Muller, déjà cité.

Elle eut bientôt à reprendre, non pas la question restreinte des denrées alimentaires, mais celle même de l'unité douanière et commerciale. Cette question était posée par une pétition, œuvre d'un homme qui joue un rôle éclatant dans la présente histoire, au nom d'une société à laquelle il sera consacré un chapitre distinct. Abolir les douanes intérieures de l'Allemagne, et établir sur les frontières extérieures un système uniforme de douanes fondé sur le principe de rétorsion : telle était la conclusion de cette pétition célèbre, sur laquelle il fut fait un rapport à la diète le 24 mai 1819. Le rapporteur commença par opposer des fins de non-recevoir à la communication d'une société qui n'avait pas encore une existence légale, et qui prétendait faussement représenter le commerce et l'industrie de l'Allemagne entière. Quant à la question qui en était l'objet, il reconnaissait que le dix-neuvième article de l'acte fédéral en réservait la délibération à la diète; mais déjà, sans y avoir été provoquée par des particuliers, la diète avait témoigné sa sollicitude à cet égard. Le projet hardi d'abolir toutes les douanes intérieures était séduisant en théorie; toutefois, sans préjuger l'opinion des cabinets eux-mêmes, on ne pouvait se dissimuler la difficulté de son exécution. Afin de le soumettre à un mûr examen lors des débats prochains sur l'article 19, et de donner, autant que possible, satisfaction au commerce, le rapport concluait à une demande d'instructions auprès des gouvernements respectifs, et c'est ce qui fut résolu.

Dès le 22 juillet de la même année, pressées par les réclamations d'industriels en détresse, les maisons de Saxe se déclarèrent pour la liberté du commerce de l'Allemagne, promise par l'acte fédéral, en ajoutant que, sous

le régime existant, avec des populations misérables et hors d'état de payer les impôts, elles auraient peine à subvenir aux dépenses militaires de la Confédération. Sous une pression semblable, la Hesse-Darmstadt fit peu après une déclaration dans le même sens. Bade, enfin, s'exprima dans des termes analogues, avec l'adhésion plus ou moins explicite de quelques autres États. Ce ne fut cependant qu'après un long intervalle, au commencement d'août 1820, que l'affaire fut renvoyée à une commission, dont le rapport consista dans un simple aveu d'ignorance et d'incompétence. Depuis lors il n'en est plus fait mention sur les procès-verbaux de la diète, si ce n'est à la date du 26 août 1824 pour le remplacement de membres sortants d'une commission inactive (1).

Indépendamment de la diète, leur organe permanent, les puissances allemandes avaient éprouvé, dans les graves circonstances de 1819, le besoin d'une représentation extraordinaire. Les ministres des principales cours s'étaient réunis, le 6 août, à Carlsbad, sous la présidence du prince de Metternich. On sait que ces conférences ministérielles étaient dominées par des préoccupations politiques, qui laissaient peu de place à des questions d'une autre nature. Le ministre de Bade, néanmoins, trouva occasion de soulever celle de la liberté du commerce entre les États allemands et d'une protection vis-à-vis de l'étranger. Rappelant les vœux énergiques et unanimes des deux chambres badoises, il réclamait une solution favorable comme un moyen d'apaiser l'agitation des esprits, d'atténuer l'effet des mesures de compression qu'on allait prendre, enfin d'offrir une sorte de compensation pour tant d'espérances trompées. Mais il

(1) Dr F. Th. Muller, déjà cité.

ne put obtenir rien de plus que la promesse de reprendre la question dans les nouvelles conférences qui allaient se tenir à Vienne.

A ces conférences, qui s'ouvrirent le 25 novembre, le gouvernement badois, poursuivant son but avec persévérance, fit présenter un mémoire qui donnait corps à une idée vague en développant un plan détaillé d'association douanière qui comprenait tous les États de la Confédération, hormis l'Autriche. On retrouve dans ce mémoire remarquable, écrit par l'éminent économiste Nebenius, la plupart des maximes qui, longtemps après, ont servi de base au Zollverein. De l'aveu de l'auteur lui-même (1), les diplomates ses collègues n'en tinrent à peu près aucun compte, pas plus que d'une nouvelle pétition de la Société de commerce et d'industrie ; mais l'aspiration généreuse vers l'unité commerciale avait pris la forme arrêtée et palpable d'un projet sérieux; un pas décisif avait été fait vers son accomplissement.

Les ministres allemands, du reste, ne se séparèrent pas sans donner un témoignage de sympathie pour les intérêts matériels. Ils insérèrent, dans l'acte final de Vienne du 8 juin 1820, cet article, qui en est le soixante-cinquième et dernier :

« Les objets soumis par les articles 16, 18 et 19 de l'acte fédéral aux délibérations de la diète, demeurent réservés à son examen ultérieur, afin que, par une convention commune, on puisse arriver, autant que possible, à une législation uniforme. »

Le nouvel article, comme le précédent, était destiné à rester entre les mains de la diète une lettre morte ; mais l'un et l'autre devaient être vivifiés par l'opinion

(1) Nebenius, *Revue trimestrielle allemande*, deuxième livraison de 1838.

publique. Ils devaient autoriser de leur texte officiel le diverses unions de douanes, et aujourd'hui encore ils entretiennent l'espérance d'une association complète e définitive.

La diète manquait d'initiative en pareille matière; elle était la tête d'une confédération imparfaite, établie pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Allemagne, et non pour son avancement matériel et moral. Ainsi qu'on le répéta dans son sein et dans les conférences ministérielles, la question des douanes engageait le droit de souveraineté des différents États, et dès lors elle ne pouvait être décidée par un vote de majorité. Après avoir échoué auprès du pouvoir fédéral, on recourut à la voie des négociations particulières.

CHAPITRE IV.

LE TARIF PRUSSIEN DE 1818.

Rien de grand n'était réalisable, par la diète ou autrement, sans les deux puissances prépondérantes de la contrée, ou du moins sans l'une d'elles. Mais toutes deux suivaient alors une politique commerciale à part. Fidèle aux traditions de Joseph II, l'Autriche était restée close, à l'instar des autres monarchies européennes, et elle avait devant elle une œuvre de longue haleine, celle de la réunion successive des différentes parties de son vaste territoire sous un seul système douanier. La Prusse, aussi, avait des réformes considérables à opérer, tant dans ses anciennes provinces que dans les nouvelles. A peine en possession du lot que lui avait donné la vic-

toire, elle s'appliqua à établir l'unité, et en particulier l'unité commerciale dans une monarchie composée de pièces de rapport.

Tandis que les petits États allemands que Napoléon avait créés, la Bavière, le Wurtemberg et Bade, avaient déjà, sous l'empire, substitué aux péages intérieurs du moyen âge les douanes frontières des temps modernes, les diverses provinces prussiennes n'avaient pas cessé d'être régies par une multitude de tarifs.

Dans la Prusse d'avant 1806, on en avait compté jusqu'à 67; et la plupart renfermaient des prohibitions multipliées d'entrée comme de sortie. Lorsque, après le désastre d'Iéna, le royaume de Prusse, réduit de moitié, déployait dans l'adversité des ressources extraordinaires, lorsque des ministres éminents, les Stein et les Hardenberg, sous un monarque patriote, y introduisaient les réformes les plus libérales et les plus fécondes, le régime des douanes, legs de Frédéric-Guillaume Ier et de Frédéric II, n'éprouva que des modifications partielles et temporaires. Il fut notamment renforcé, vis-à-vis du commerce britannique, par l'application du blocus continental, en même temps qu'il était allégé, vis-à-vis du commerce français, par le droit de la conquête. En 1813, lorsque la guerre de l'indépendance éclata, ce fut au tour des marchandises de la France d'être prohibées, et à celles de l'Angleterre d'être reçues avec faveur. Il est vrai que l'immense quantité de ces dernières qui avait inondé les marchés prussiens, provoqua bientôt, en partie, le rétablissement des anciennes digues. Cependant la législation variait de province à province; ici régnait la prohibition, là la franchise; sur d'autres points, on levait des droits modérés. En même temps l'industrie du

pays était aux abois, comme celle du reste de l'Allemagne ; les fabricants du Rhin, notamment, qui venaient de perdre le marché français, jetaient les hauts cris, et demandaient une protection énergique.

Ce fut dans ces circonstances que, le 7 janvier 1817, le comte de Bulow, ministre des finances, soumit au roi le plan remarquable d'une nouvelle législation financière, comprenant une réforme radicale de la législation des douanes. Ce plan, renvoyé à l'examen du conseil d'État, institué peu après, fut élaboré en premier lieu par une commission prise dans le sein de ce corps, et composée de vingt-quatre membres, que présidait Guillaume de Humboldt. L'élément nouveau et l'élément ancien étaient représentés à la fois dans cette commission; des disciples d'Adam Smith s'y trouvaient à côté d'opiniâtres conservateurs. On leur avait adjoint les présidents supérieurs des dix provinces, pour donner des informations précises sur les besoins de leurs administrés. Les intéressés, enfin, manufacturiers et négociants, furent admis à exprimer leurs vœux.

Jamais peut-être la question de la protection et du libre échange ne fut plus approfondie que dans ces délibérations des hommes d'État de la Prusse. Nous nous bornerons à résumer ici les résolutions adoptées. Une commission spéciale, chargée de dépouiller les nombreux mémoires dans lesquels l'industrie manufacturière avait formulé ses griefs, notamment contre l'invasion des cotonnades d'Angleterre et des soieries de France, s'était prononcée à l'unanimité moins deux voix, pour le rétablissement du système restrictif qui existait avant 1806; cet avis ne prévalut ni dans la commission des douanes ni dans le conseil d'État. Le conseil d'État fut unanime

pour déclarer que l'industrie nationale pouvait se passer de la prohibition. La prohibition fut condamnée en thèse générale et particulièrement dans son application à la Prusse ; et l'opinion publique, constatée par les présidents supérieurs des provinces, donna son assentiment à cet arrêt. La liberté illimitée ne triompha pas davantage. On s'accorda sur la nécessité et sur les avantages d'un système de protection qui n'exclurait pas la concurrence étrangère ; et un ordre de cabinet, daté de Carlsbad, 1er août 1817, proclama en conséquence la liberté des importations soumise à un droit modéré comme la base de la législation commerciale. Le principe étant ainsi posé, il restait encore à régler les détails : ils furent l'objet de nouvelles délibérations, qui confirmèrent, à beaucoup d'égards, le projet ministériel et aboutirent à la loi mémorable du 26 mai 1818 (1).

Lever les obstacles à la liberté des communications entre les diverses provinces de l'État ; reculer la ligne des douanes jusqu'aux nouvelles frontières ; en imposant les marchandises étrangères, protéger l'industrie nationale et assurer le revenu public, telles étaient, d'après le préambule de cette loi, les grandes questions à résoudre ; et voici comment elles étaient résolues.

Toute marchandise étrangère pouvait entrer dans le royaume pour la consommation ou pour le transit ; tout produit indigène pouvait en être exporté. Ces deux règles n'admettaient que des exceptions temporaires, pour des raisons de police ; le débit du sel et celui des cartes à jouer n'y étaient pas soumis. La liberté com-

(1) On trouvera de grands détails sur ces délibérations dans l'*Exposé économique et statistique* de Dieterici. Cet ouvrage a été traduit en français par M. Moreau de Jonnès fils.

merciale ainsi établie présidait aux négociations à ouvrir avec les autres États, inspirant, s'il y avait lieu, des traités particuliers, et n'empêchant pas, au besoin, de justes représailles.

Un demi-thaler par quintal, soit environ 3 fr. 75 par 100 kilog., était le taux général du droit d'entrée; le tarif ne reprenait que les articles exempts, et ceux qui acquittaient un droit moindre ou plus élevé. Outre le droit d'entrée, il se percevait sur certaines marchandises un impôt de consommation, qui, pour les objets fabriqués, ne devait pas excéder 10 p. 100 de la valeur, et qu'on avait l'intention de réduire aussitôt qu'on le pourrait sans nuire à l'industrie nationale. L'immunité était la règle à la sortie, règle, d'ailleurs, sujette à des exceptions. Le droit de transit consistait, en principe, dans la réunion des droits d'entrée et de sortie; mais il était atténué sur plusieurs lignes, et déclaré susceptible de modification partout où il serait nécessaire.

Les bases de perception étaient le poids, le nombre et la mesure.

La monarchie prussienne se composant de deux moitiés séparées l'une de l'autre, on publiait deux tarifs des douanes, l'un pour les provinces orientales, l'autre pour les provinces occidentales. Mais la circulation des marchandises devenait libre entre toutes les provinces, sous réserve, dans les provinces de l'est, d'un impôt de consommation provisoire sur les vins indigènes des provinces de l'ouest. Tous les péages intérieurs, communaux ou privés, qui grevaient le commerce et la consommation, étaient abolis. Les marchandises étrangères, enfin, qui avaient acquitté les droits dans l'un des territoires, jouissaient de l'immunité dans l'autre.

Pour tenir compte des variations éventuelles dans les prix des marchandises, le tarif devait être revisé tous les trois ans.

Les auteurs de cet acte espéraient, par la modération des droits, écarter la contrebande, compagne habituelle des systèmes douaniers. Afin de mieux la conjurer, ils décidèrent que les douaniers seraient choisis avec un soin particulier et rétribués convenablement ; et dès lors, les recherches à l'intérieur, c'est-à-dire au delà des deux lignes de douanes, furent supprimées comme inutiles.

Tel est le système de sage libéralisme que le gouvernement prussien adopta, lorsque les grandes monarchies du continent maintenaient ou élevaient leurs barrières. Ce n'est pas ici le lieu de rechercher si ces dernières étaient libres ou non de suivre une autre ligne commerciale, et si elles s'en sont bien ou mal trouvées ; l'expérience, qui condamne les unes, justifie les autres. La modération était imposée à la Prusse par sa configuration territoriale, par les intérêts agricoles qui prédominaient dans son sein, par ses rapports avec le reste de l'Allemagne. Elle lui était de plus conseillée par les doctrines économiques que professaient beaucoup de ses hommes d'État et de ses administrateurs. La *Richesse des Nations* servait depuis longtemps de texte à l'enseignement de l'économie politique dans les différentes chaires du pays, notamment dans celle de Kraus à Kœnigsberg ; et elle avait fait de nombreux prosélytes. Faut-il voir, en conséquence, avec un économiste allemand (1), dans le système prussien, la théorie libérale d'Adam Smith passée de l'abstraction à la réalité ? Non certes ; cette théorie, essentiellement négative, est

(1) Hoffmann, *l'Association allemande*.

bonne, dans ses termes absolus, pour détruire et non pour organiser. Elle servit à faire table rase de l'ancien régime, mais ce n'est pas elle qui inscrivit sur le nouvel édifice le mot de *protection* à côté de celui de *liberté*. Cette alliance eût paru monstrueuse à des libre-échangistes fervents.

La loi du 26 mai 1818 fut inspirée par un patriotisme intelligent. On peut y signaler plusieurs défauts; la distinction entre l'impôt de consommation et le droit d'entrée, l'exportation des laines brutes grevée d'un droit de 3 thalers 8 bons gros par quintal (environ 23 fr. 75 c. par 100 kilogr.), des taxes élevées sur le transit. Mais, indépendamment de l'unité commerciale établie entre toutes les provinces, le discernement avec lequel les différentes espèces de marchandises étaient traitées, les denrées de luxe, telles que sucre, café, vin, tabac, seules fortement taxées au taux d'environ 30 p. 100, comme devant fournir au trésor ses principales recettes, l'entrée des objets manufacturés, et en particulier celle des tissus de coton, plus ou moins restreinte, mais non empêchée, les facilités à l'importation des matières brutes étrangères et à l'exportation des produits nationaux, enfin l'adoption de la base de perception la plus simple, du poids pour le plus grand nombre des articles, du nombre et de la mesure pour quelques-uns, faisaient de cette loi, pour l'époque, une innovation hardie, une loi modèle.

Faite pour un État de 10 millions et demi d'habitants, la loi de 1818 devait régir plus tard toute une grande association. Mais c'est à tort qu'une telle destination lui a été quelquefois attribuée. En la préparant, le gouvernement prussien n'avait songé qu'à la Prusse, il était étranger alors aux projets d'association, et fut confirmé

depuis dans son indifférence par les bons résultats de son nouveau régime. C'était à son insu et comme providentiellement qu'il posait une pierre d'attente pour un avenir imprévu.

En attendant, cette législation, beaucoup moins restrictive que la précédente, mais beaucoup mieux appliquée, mécontenta les petits États de l'Allemagne. Ils s'en plaignirent avec amertume, parce qu'elle ne traitait pas les Allemands autrement que les étrangers, et que, déjà resserrés entre les douanes autrichienne et française, les douanes prussiennes achevaient de leur clore toute issue. Vers la même époque, l'Autriche avait fermé aux toiles de la Souabe le débouché de l'Italie. De là une vive irritation, qui eut, comme on va le voir, de très-importantes conséquences.

CHAPITRE V.

LIST ET LA SOCIÉTÉ ALLEMANDE D'INDUSTRIE ET DE COMMERCE.

Les négociants et les industriels qui se trouvaient réunis, en 1819, à la foire du printemps de Francfort-sur-le-Mein, étaient vivement émus par les mesures récentes de la Prusse et de l'Autriche, lorsque des affaires particulières conduisirent dans cette ville un jeune professeur du Wurtemberg. Frédéric List, c'était son nom, après quelques années de service dans l'administration wurtembergeoise, avait été appelé par l'amitié du ministre Wangenheim, à une chaire d'économie politique qui venait d'être créée à Tubingen. Dans

l'accomplissement de ses nouveaux devoirs, il avait été amené à réfléchir sur la situation économique de l'Allemagne, et il avait conçu la grande idée du Zollverein. Lui-même, dans la préface de son *Système national*, a expliqué le travail qui se fit alors dans son esprit.

« Les Allemands de mon époque, dit-il, se rappelleront quelle profonde atteinte la prospérité de l'Allemagne avait éprouvée en 1818. J'avais alors à préparer un cours d'économie politique; j'avais, tout aussi bien qu'un autre, étudié ce qu'on avait pensé et écrit sur ce sujet; mais je ne voulais pas me borner à instruire la jeunesse de l'état de la science; je tenais à lui enseigner aussi les moyens de l'ordre économique, capables de developper le bien-être, la culture et la puissance de l'Allemagne. La théorie présentait le principe de la liberté du commerce. Ce principe me paraissait raisonnable, assurément, et de plus éprouvé par l'expérience, lorsque je considérais les effets de l'abolition des douanes provinciales de France, et ceux de l'union des trois royaumes britanniques; mais les prodigieux résultats du système continental et les suites désastreuses de sa suppression étaient trop près de moi pour que je pusse n'en point tenir compte; ils me semblèrent donner à ma doctrine un éclatant démenti, et en tâchant de m'expliquer cette contradiction, je vins à reconnaître que toute cette doctrine n'était vraie qu'autant que toutes les nations pratiqueraient entre elles la liberté du commerce, comme elle avait été pratiquée par les provinces en question. Je fus conduit ainsi à la notion de la nationalité; je trouvai que la théorie n'avait vu que l'humanité et les individus, et point les nations. Il devint évident pour moi qu'entre deux pays très-avancés la libre concurrence ne peut être qu'avan-

tageuse à l'un et à l'autre, s'ils se trouvent à peu près au même degré d'éducation industrielle, et qu'une nation en arrière par un destin fâcheux, sous le rapport de l'industrie, du commerce et de la navigation, qui, d'ailleurs, possède les ressources matérielles et morales nécessaires pour son développement, doit avant tout exercer ses forces afin de se rendre capable de soutenir la lutte avec les nations qui l'ont devancée. En un mot, je distinguai entre l'économie *cosmopolite* et l'économie *politique*, et je me dis que l'Allemagne devait abolir ses douanes provinciales ; puis, à l'aide d'un système commun vis-à-vis de l'étranger, s'efforcer d'atteindre le même degré de développement, en industrie et en commerce, auquel d'autres nations étaient parvenues au moyen de leur politique commerciale. Mais, au lieu de poursuivre cette idée par l'étude, mon esprit pratique me poussa à en tenter l'application ; j'étais jeune alors.....

« La constitution fédérale était une forme nouvelle, tracée à la hâte, considérée, même par des diplomates éclairés et réfléchis, comme un embryon, dont le développement à l'état de corps bien organisé était voulu par ses propres auteurs, mais laissé aux progrès du temps. Un article, le dix-neuvième, avait expressément réservé l'organisation d'un système de commerce national. Je vis dans cet article la base sur laquelle il fallait fonder la prospérité industrielle et commerciale de ma patrie allemande, et alors je conçus l'idée de créer une association de fabricants et de négociants, ayant pour but d'obtenir la suppression des douanes provinciales, et l'adoption d'un système commun de commerce (1). »

(1) Cet extrait est emprunté à notre traduction du *Système national d'économie politique*, de Frédéric List.

List avait déjà entretenu quelques amis de l'idée qui l'agitait, il en avait même parlé à Cotta. Cette idée, qui était dans l'air, doit-elle être considérée comme son bien propre, ou doit-il en partager le mérite avec d'autres de ses compatriotes? Il n'y a qu'un seul homme, Nebenius, qui ait, à la même époque, revêtu d'une forme précise un sentiment vague et obscur. Il n'y en a pas un seul qui ait déployé pour cette cause la même ardeur et la même énergie. List s'est approprié l'idée du Zollverein, en s'y dévouant tout entier. Ceux qui ont osé la lui disputer depuis, ont tous été confondus. Mais laissons-le parler lui-même.

« Arrivé à Francfort, je confiai mon projet à M. Schnell, de Nuremberg, qu'on m'avait vanté comme un négociant intelligent et patriote. Schnell en fut vivement ému, me parla de MM. Bauereis à Nuremberg, Weber à Gera, Arnoldi à Gotha, qui lui avaient fait part de leurs doléances au sujet du nouveau tarif des douanes de Prusse, et exprima l'opinion que l'affaire aurait d'autant plus de retentissement parmi les négociants et les fabricants présents à la foire de Francfort, qu'un M. Elch, de Kaufbeuren, négociant en toiles, était sur le point de recueillir des signatures pour une pétition à la diète, où l'on réclamait des mesures contre les restrictions commerciales à l'intérieur de l'Allemagne. Schnell m'ayant, sur ma demande, fait faire la connaissance de M. Elch, celui-ci me communiqua son projet de pétition à la diète, ou plutôt de simples matériaux. Il y était surtout question des entraves que l'Autriche venait de mettre à l'exportation des toiles de la haute Souabe en Italie. »

Le jeune professeur négligea ces matériaux vulgaires; et, suivant sa propre inspiration, avec ses idées et son

style, il rédigea une pétition célèbre, dont je reproduirai la plus grande partie, parce qu'elle constitue en quelque sorte le point de départ de la présente histoire (1).

« Nous soussignés, négociants et fabricants allemands réunis à la foire de Francfort, accablés par la triste situation du commerce et de l'industrie, nous nous adressons au gouvernement suprême de la nation allemande, pour lui dévoiler les causes de notre détresse et pour implorer son assistance.

« Dans un pays où la plupart des fabriques sont fermées ou traînent une misérable existence, où les foires et les marchés sont encombrés de marchandises étrangères, où la majeure partie des négociants ne font, pour ainsi dire, plus d'affaires, est-il nécessaire de prouver que le mal est à son comble ?

« La cause de cette effroyable désorganisation réside ou chez les particuliers ou dans l'ordre social. Mais qui peut reprocher à l'Allemand de manquer d'intelligence et d'application? son éloge n'est-il pas devenu proverbial en Europe? Qui peut lui contester l'esprit d'entreprise? Ceux qui aujourd'hui consentent au rôle de débitants de l'étranger, n'ont-ils pas jadis conduit le commerce du monde? C'est uniquement dans les vices de l'ordre social en Allemagne que nous devons chercher et que nous trouvons la cause du mal.

« Une liberté raisonnable est la condition de tout développement, physique et intellectuel, de l'homme. De même que l'esprit humain est comprimé par les obstacles à la communication des pensées, la prospérité des

(1) Le texte de cette pétition se trouve dans les *Œuvres* de List, publiées par les soins de Ludwig Häusser, professeur d'histoire à Heidelberg.

peuples est empêchée par les entraves à la production et au commerce des objets matériels. Les peuples n'atteindront le plus haut point de la prospérité économique, qu'après avoir établi entre eux une liberté commerciale illimitée. S'ils veulent s'affaiblir réciproquement, qu'ils ne se bornent pas à entraver, par des prohibitions et par des taxes l'entrée, la sortie et le transit des marchandises étrangères ; qu'ils cessent entre eux toute communication.

« C'est une maxime des hommes d'État, maxime erronée, désavouée par tout négociant et par tout fabricant instruit, que l'industrie du pays peut être éveillée par des droits de douane. Or, d'une part, ces droits constituent des primes pour la contrebande, et contrarient ainsi non-seulement l'objet principal de l'Etat ou le développement de l'industrie nationale, mais l'objet accessoire, ou la perception d'un impôt. D'autre part, ils réagissent de la manière la plus fâcheuse sur l'industrie nationale, à laquelle le pays atteint oppose les mêmes restrictions.

« Il est vrai que si le pays voisin n'use pas de représailles, s'il se laisse paisiblement dépouiller et ruiner par des prohibitions d'entrée et par de hauts droits, le système douanier pourra être efficace pour ceux qui l'emploient. Tel est le cas pour les États limitrophes de l'Allemagne. Enveloppée par les douanes anglaise, néerlandaise, française, etc, l'Allemagne ne prend collectivement aucune mesure pour pousser ses voisins dans les voies de la liberté générale du commerce, seul moyen pour l'Europe de parvenir au plus haut degré de civilisation.

« Les Allemands, de leur côté, ne font que se ren-

fermer davantage. Trente-huit lignes de douane paralysent le commerce intérieur, et produisent à peu près le même effet, que si on liait les membres du corps humain pour empêcher le sang de circuler de l'un à l'autre. Pour faire le commerce de Hambourg en Autriche et de Berlin en Suisse, on a dix États à franchir, dix règlements de douane à étudier, dix droits de transit à acquitter. Celui qui a le malheur d'habiter une frontière où trois ou quatre États se touchent, consume sa vie entière au milieu des tracasseries des douaniers; il n'a pas de patrie.

« C'est là une situation désespérante pour des hommes qui voudraient faire des affaires; ils jettent des regards d'envie par delà le Rhin, où un grand peuple, de la Manche à la Méditerranée, du Rhin aux Pyrénées, de la frontière des Pays-Bas à celle d'Italie, trafique sur des fleuves libres et sur des routes ouvertes, sans rencontrer un douanier.

« Les douanes, comme la guerre, ne se justifient que comme moyens de défense. Plus le pays qui établit une douane est petit, plus le mal est grand, plus le peuple est paralysé, plus les frais de perception augmentent; car on rencontre partout des frontières. C'est pourquoi ces trente-huit lignes de douane sont infiniment plus préjudiciables à la nation allemande que ne le serait une seule ligne aux frontières d'Allemagne, les droits y fussent-ils trois fois plus élevés; et ces mêmes Allemands, qui, au temps de la Hanse, sous la protection de leurs bâtiments de guerre, ont fait le commerce du monde, succombent ainsi sous leurs trente-huit systèmes douaniers.

«..... Nous nous permettrons, à cette occasion, de

mentionner la nouvelle loi de douane de Prusse. Au premier abord, nous devons le déclarer franchement, elle nous a plongés, nous et toute l'Allemagne, dans la consternation la plus profonde, car elle paraît être dirigée moins contre le commerce de la France et de l'Angleterre que contre celui de l'Allemagne. Les droits y sont établis d'après le poids. Comme aujourd'hui les nations étrangères n'envoient guère à la Prusse que des marchandises fines, tandis que les États allemands limitrophes, dont les fabriques ont été retardées par la concurrence anglaise, n'y placent que des produits communs et pesants, le droit qu'acquittent les étrangers ne ressort qu'à environ 6 p. 100, tandis que les Allemands paient généralement de 25 à 30 et même à 50 p. 100, ce qui équivaut à une prohibition.

« Le droit de transit n'est pas moins onéreux : les tissus de laine ordinaire, par exemple, payent un droit qui ressort à 4 et demi p. 100. L'Allemagne entière se trouve ainsi tributaire de la Prusse pour toutes les marchandises qui transitent par le Rhin, le Weser et l'Elbe, et qui vont aux foires de Leipsick, de Naumboug et de Francfort.

« Toutefois on revient promptement sur cette première impression, en pensant que le maintien d'une telle législation serait la ruine totale du commerce allemand, et que, par suite, elle est en contradiction manifeste avec l'esprit fédéral. On est donc involontairement conduit à supposer qu'un gouvernement libéral comme celui de la Prusse, qui, par la configuration de son territoire, doit, plus que tout autre, désirer l'entière liberté du commerce en Allemagne, nourrit la grande pensée de provoquer, par son système de douane, les autres États

allemands à s'entendre pour établir cette complète liberté. Cette hypothèse devient presque une certitude, en présence de la déclaration du gouvernement prussien, qu'il est disposé à conclure des traités de commerce avec les États voisins.

« Les soussignés y trouvent une importante indication, et ils osent en conséquence supplier la diète :

« 1° De supprimer les douanes à l'intérieur de l'Allemagne ;

« 2° D'établir vis-à-vis des nations étrangères un système commun de douane fondé sur le principe de rétorsion, jusqu'à ce que ces nations adoptent le principe de la liberté du commerce européen. »

List professait alors, on le voit, une opinion économique, dont il combattit plus tard l'exagération ; et il attaquait le tarif prussien, qu'à une autre époque et d'un point de vue plus large il déclara fait de main de maître. Mais, telle qu'elle était, sa pétition répondait merveilleusement à la situation, et elle fut couverte des signatures de la Saxe, de la Bavière, de Bade, des deux Hesses et de Nassau. Signée le 14 avril, elle fut présentée le 20 à la diète.

Dans l'intervalle, List, poursuivant son succès, réalisa le plan qu'il avait apporté à la foire. Il tint ce langage à ses nombreux adhérents : « La pétition que vous avez signée, fera sensation, parce qu'elle est écrite d'un point de vue national et que les termes en sont pressants ; mais elle n'aura pas plus de suite que cent autres pétitions à la diète. Pour obtenir quelque résultat, nous devons rallier au but commun tous les fabricants et tous les négociants d'Allemagne, nous concilier les gouvernements et les fonctionnaires publics, envoyer des députations au-

près des cours, des assemblées politiques et des congrès, recueillir et publier les faits qui parlent en notre faveur, nous assurer la plume d'écrivains de talent, nous emparer de l'opinion publique en faisant paraître un journal et des brochures, chaque année, enfin, nous réunir sur ce champ de foire, pour adresser toujours de nouvelles pétitions à la diète. » Ces sages conseils furent écoutés ; à la voix de List la société de commerce et d'industrie était fondée dès le 18 avril ; lui-même en était nommé l'agent.

Cette association recruta de cinq à six mille fabricants et négociants, dans toutes les parties de l'Allemagne. « Ses statuts furent soumis à l'approbation de la diète germanique ainsi que de tous les gouvernements d'outre-Rhin. Elle eut dans chaque ville allemande un correspondant local, dans chaque pays un correspondant provincial. La ville de Nuremberg fut choisie pour son centre. Une feuille hebdomadaire, intitulée *Organe du commerce et des fabriques de l'Allemagne*, publia les débats et les mesures du comité central, ainsi que les propositions, mémoires et notices statistiques concernant le but de l'association. Chaque année une assemblée générale se tenait à la foire de Francfort-sur-le-Mein pour entendre le rapport du comité (1). »

Il a été question, dans un autre chapitre, de la froideur de la diète germanique à l'égard de la pétition. Cet insuccès ne trompa point les prévisions de List, qui n'avait vu dans la diète qu'un piédestal pour son projet. Il provoqua l'envoi d'une députation auprès des cours allemandes. List fut désigné, avec Schnell et Weber, pour cette mission, et les trois délégués commencèrent leur

(1) Ces lignes sont empruntées à notre traduction du *Système national*.

tournée par les cours du midi. A Munich, à Stuttgard, à Carlsruhe surtout, où le terrain était le mieux préparé, ils trouvèrent le plus favorable accueil. Bientôt les collègues de List se rendirent à Berlin, tandis que lui-même prenait le chemin de Vienne, où le congrès ministériel allait se réunir.

Dans ce séjour à Vienne, qui se prolongea durant la moitié de 1820, List eut à déployer une activité extraordinaire : visites, démarches de toute espèce, correspondance, notes, mémoires, articles pour le nouveau journal, tous ces soins l'occupèrent jour et nuit. Encore trouva-t-il le temps de préparer deux autres plans patriotiques, celui d'une exposition des produits de l'industrie allemande aux foires de Leipsick et de Francfort et celui d'une vaste société pour leur exportation. Il fut admis à plaider auprès de l'empereur d'Autriche la cause de l'industrie nationale, et il en saisit le congrès ministériel par un mémoire, plus étendu, mais non moins éloquent que la pétition à la diète. La création d'une société par actions, fermière de toutes les douanes de l'Allemagne, y était proposée comme moyen d'exécution. Dans un autre mémoire, List faisait remarquer qu'il ne s'agissait que d'étendre à la confédération entière les principes du système protecteur de l'Autriche, en supprimant toutes les barrières intérieures.

A Vienne comme à Berlin, les délégués de l'association avaient rencontré, avec des résistances inévitables, de vifs témoignages de sympathie, même de personnages influents, et ils avaient conçu quelques espérances. Ces espérances furent déçues par la fin de non-recevoir que vota le congrès dans sa séance du 23 mai 1820. Le congrès n'avait pas voulu donner un démenti à la diète, et

il n'avait pas traité le mémoire de List plus respectueusement que celui de Nebenius.

Ce nouvel échec, heureusement, n'était pas sans compensations. La question avait eu un retentissement immense, et elle s'était élevée à la hauteur d'un intérêt national de premier ordre. A ce grand effet moral s'ajoutait un résultat positif. Les plénipotentiaires de plusieurs petits États, parmi lesquels le ministre badois, de Bernstett, avait été le plus zélé, étaient convenus, avant de quitter Vienne, de soumettre le plan d'union à des délibérations prochaines ; et ainsi la voie féconde des négociations particulières se trouvait ouverte.

L'homme énergique et infatigable qui, soit comme négociateur, soit comme publiciste, avait pris la principale part à cette œuvre, était d'autant plus méritant qu'il avait fait pour elle de grands sacrifices. Nouvellement uni à une femme tendrement aimée et digne de l'être, il avait renoncé aux joies du foyer domestique. Professeur dans le Wurtemberg, et réprimandé pour avoir accepté sans l'autorisation de son gouvernement un emploi à l'étranger, il avait renoncé à sa chaire. Il avait eu de rudes luttes à soutenir contre l'esprit de routine et contre de nombreux adversaires; car les restrictions proposées par la société au commerce international, même par mesure de réciprocité, alarmaient la timidité allemande, heurtaient les doctrines économiques en crédit, et soulevaient les réclamations d'intérêts puissants, celles des ports anséates et des grandes places de foire. Au sein même de l'association il éprouvait des contrariétés; des lettres écrites alors par les principaux membres reconnaissent, il est vrai, avec effusion, les rares services qu'il avait rendus; mais beaucoup suspectaient

l'ardeur de son imagination, et les défiances de la médiocrité contre l'homme supérieur se trahirent par le choix d'un autre que lui pour suivre les débats du congrès de Darmstadt.

La vivacité de List convenait mal peut-être à la lenteur des négociations diplomatiques. Nullement découragé, il ne songeait qu'à poursuivre son but généreux, comme écrivain dans la presse et comme législateur dans la chambre des députés du Wurtemberg, lorsqu'une opposition politique imprudente brisa sa carrière et lui attira la prison d'abord, puis un long exil. Il avait dignement rempli son rôle: c'était par lui qu'une grande pensée avait apparu avec éclat et s'était fortement saisie de l'opinion publique ; elle n'avait plus qu'à mûrir pour devenir une grande institution. List avait bien mérité le nom qu'on lui a décerné depuis de père du Zollverein (1).

CHAPITRE VI.

NÉGOCIATIONS ENTRE LES ÉTATS DU MIDI. — ASSOCIATION ENTRE LA BAVIÈRE ET LE WURTEMBERG.

Ici commence toute une longue série de négociations diplomatiques. J'en épargnerai au lecteur les détails arides ; mais je dois expliquer comment le Zollverein a passé de la théorie à la réalité, par quelles voies difficiles et par combien d'étapes l'Allemagne s'est

(1) Je renvoie pour les détails à la *Biographie* placée à la tête des *œuvres* de List par M. L. Hausser, et à celle qui précède notre traduction du *Système national*.

acheminée vers le but qui lui avait été si clairement indiqué.

Convaincus de l'impuissance de la diète, et tout en regrettant l'utile concours de la Prusse, plusieurs des petits États s'étaient décidés, on l'a dit plus haut, à aviser en commun aux nécessités de la situation. La Bavière, le Wurtemberg, Bade, Nassau, la Hesse-Darmstadt, les duchés de Saxe et les principautés de Reuss avaient conclu, le 19 mai 1820, à Vienne, une convention préliminaire, à laquelle adhérèrent plus tard la Hesse électorale, Waldeck et les principautés de Hohenzollern, à l'effet de tenir un congrès spécial à Darmstadt.

Ce congrès, où Nebenius représentait Bade, et Wangenheim le Wurtemberg, s'ouvrit le 13 septembre; il eut de nombreuses séances et se prolongea jusqu'en 1823. Un plan, qui avait déjà réuni des adhésions à Vienne, consistait dans la liberté des échanges entre les États, avec faculté pour chacun de traiter le commerce étranger comme il le jugerait convenable sans porter préjudice à ses associés; reproduit à la conférence, il fut écarté sur l'opposition réitérée de Bade. Un autre, émané de Bade même, qui contenait deux éléments, depuis retranchés, savoir une administration collective et le partage d'après la double base de la population et du développement des frontières, rallia tout d'abord la majorité des suffrages; mais il ne prévalut pas. Les dissentiments portèrent principalement sur le taux plus ou moins élevé des droits et sur le point de savoir si les différents États auraient dans les délibérations communes une seule voix ou un nombre de voix proportionné à leur importance. Au commencement de 1823

la Bavière s'était retirée, de guerre lasse ; l'intervention active du Wurtemberg, cependant, avait fait renaître l'espoir d'une solution, lorsque la Hesse-Darmstadt, par une décision inattendue, notifia, le 3 juillet 1825, aux autres gouvernements sa propre retraite, et amena forcément la rupture des négociations.

La Hesse-Darmstadt, qui manquait encore de douanes frontières, n'avait pu rester plus longtemps dans le *statu quo*; tout en déclarant qu'après avoir terminé sa propre organisation, il prêterait volontiers les mains à une association, son gouvernement publia, le 6 mars 1824, une loi de douane et d'impôts qui portait préjudice aux États voisins. Une convention du 8 septembre 1824, avec Bade, en atténua l'effet en ce qui concerne ce dernier État; mais cette convention, de peu de portée, expira à la fin de l'année suivante, par suite de griefs contre quelques changements à la législation badoise. L'exemple de la Hesse-Darmstadt fut suivi par la Hesse-Cassel, qui, le 21 décembre 1825, promulgua aussi un tarif relativement élevé. Dans la même année, le 9 septembre, le Hanovre avait substitué un système régulier de douanes frontières au chaos de ses douanes intérieures.

Ainsi, dans l'impossibilité de s'entendre, chaque État ne consultait plus que son intérêt particulier, et les espérances d'union semblaient s'évanouir.

Durant le congrès de Darmstadt, en 1822, l'élévation du tarif français à l'importation des laines et des bestiaux avait causé en Allemagne une grande irritation. Il y avait là, certes, un vigoureux argument en faveur de l'association douanière ; comme on vient de le voir, il resta sans effet. Le Wurtemberg et Bade, seulement, prirent de concert des mesures de représailles contre les

vins et autres articles de France. On ne doit donc pas exagérer, comme on l'a fait quelquefois, la part que ces concessions de la Restauration à la grande propriété foncière eurent dans la formation du Zollverein.

L'opinion qui réclamait l'association douanière ne fut que fortifiée, du reste, et elle ne cessait pas d'être vivace. Elle trouvait des organes dans les chambres des États du midi. En 1824 celles du Wurtemberg, après avoir adopté une loi de douane qui protégeait l'industrie du pays en imposant les marchandises étrangères, exprimèrent au gouvernement, dans une adresse, leur espoir persévérant dans la conclusion d'une alliance commerciale entre les États méridionaux, comme étant la protection la plus énergique de l'industrie du pays, et le vœu de la reprise de négociations à cet effet.

A la même époque le cabinet de Stuttgard négociait avec les principautés de Hohenzollern, et, par le traité du 13 mai 1824, il rattachait à son système de douane ces deux enclaves. C'est là, si l'on veut, la première association douanière du midi de l'Allemagne, que la Prusse, du reste, avait, sous ce rapport, devancé dès 1819; mais il y a loin d'une simple incorporation d'enclaves à l'union d'États indépendants.

Bientôt le même cabinet entama des négociations plus importantes. Après en avoir arrêté les bases avec la Bavière, il convoqua à Stuttgard, outre cet État, Bade, la Hesse-Darmstadt, la Hesse-Cassel et Nassau, en un congrès qui s'ouvrit en février 1825. Le congrès de Stuttgard n'eut pas plus de résultat immédiat que celui de Darmstadt; mais il ne fut pas plus que ce dernier dépourvu d'utilité. La discussion avait été favorable à l'idée de l'association, et si l'on ne put tomber d'accord

sur les moyens, on les élaborait peu à peu. C'est ainsi que fut résolue à Stuttgard la question de l'administration des douanes; chaque État devait conserver son administration distincte, mais soumise à des règles communes et au contrôle des États associés.

L'absence de la Hesse-Cassel était déjà une difficulté pour le nouveau congrès; mais il échoua par le refus catégorique de Bade de se soumettre au tarif proposé. Comment se faisait-il que le cabinet de Carlsruhe, dès l'origine partisan si décidé de l'union douanière, y mettait obstacle, au moment où, l'accord étant établi sur beaucoup de points, elle semblait près de s'accomplir? Pourquoi ajournait-il encore une question tant ajournée? Un homme en position d'être bien informé, et qui fut peut-être, dans la circonstance, le conseiller de son gouvernement, Nebenius, explique cette conduite moins par les convenances particulières de Bade, qui étaient pour un tarif très-modéré, que par une pensée de haute prévoyance dans l'intérêt allemand. Suivant Bade, le tarif convenu entre la Bavière et le Wurtemberg aurait été trop élevé pour une association de médiocre étendue, et il y avait lieu de craindre que les intérêts créés dans le midi par un système protecteur ne missent obstacle à une fusion ultérieure avec le nord. Il se serait constitué de la sorte, avec des chances de durée, une confédération douanière incomplète, insuffisante, triste avortement d'une large pensée d'unité nationale. C'était donc la fortune de l'Allemagne qui avait fait échouer des négociations dont le succès eût été regretté plus tard.

A la suite de cette rupture, la Bavière, isolée, fut amenée à exhausser deux fois son tarif d'importation, le

11 septembre 1825 et le 28 décembre 1826, au détriment des États voisins. Mais la communauté de vues qui la liait déjà au Wurtemberg, impliquait un prochain rapprochement avec ce pays. Un premier traité, du 17 avril 1827, stipula de réciproques facilités commerciales, et annonça l'intention d'une alliance plus étroite. Grâce aux efforts persévérants du comte d'Armansperg et du baron de Schmitz-Grossembourg, l'union fut conclue le 28 janvier 1828, et mise en vigueur le 1er juillet suivant. La Bavière en excluait son territoire rhénan ; le Wurtemberg y faisait entrer avec lui ses deux annexes. Le tarif bavarois était appliqué aux frontières extérieures, les douanes administrées suivant des règles uniformes, par les employés de l'État auquel appartenait la frontière, et les recettes, sous déduction des frais, partagées en raison du nombre des habitants.

L'association bavaro-wurtembergeoise était la première association douanière digne de ce nom, le premier résultat sérieux après tant de tâtonnements. L'Allemagne devait à la Bavière et au Wurtemberg la solution pratique du problème qui l'agitait (1).



CHAPITRE VII.

EXTENSION DU SYSTÈME PRUSSIEN. — ACCESSION DE LA HESSE-DARMSTADT.

Pendant ce temps que faisait la Prusse ? Elle s'appliquait à écarter les obstacles qu'opposaient les enclaves de

(1) Pour l'objet de ce chapitre, ainsi que des deux chapitres suivants, voyez surtout Nebenius et Paul Sick, ouvrages déjà cités, et les recueils de traités et conventions.

son territoire et surtout de sa province de Saxe, à la circulation des marchandises et à la stricte exécution de sa loi de douane de 1818. De là, le 25 octobre 1819, l'arrangement par lequel Schwarzbourg-Sondershausen lui abandonnait l'administration de ses douanes et de ses contributions indirectes et recevait d'elle une part équitable dans les revenus communs. De 1819 à 1828 des conventions analogues incorporèrent au système prussien d'autres portions de territoire, qui accédaient, suivant la position géographique, aux provinces orientales ou aux provinces occidentales. Cette œuvre fut lente et laborieuse; elle donna lieu même à quelque scandale, lorsqu'une des principautés d'Anhalt porta devant la diète germanique ses griefs contre les empiétements de la Prusse. Ce n'était, en définitive, qu'une affaire de bonne administration intérieure ; et le cabinet de Berlin n'était pas moins resté étranger au mouvement du reste de l'Allemagne.

Ce ne fut pas de lui-même qu'il sortit de cet isolement; il ne céda qu'à une sollicitation du dehors.

Après que la retraite de Bade et de Nassau eut dissous le congrès de Stuttgard, le gouvernement de la Hesse ducale, moins porté vers une association avec les États méridionaux, à laquelle toutefois il ne renonçait pas entièrement, avait tourné les regards vers le grand État du nord. En mars 1826 il avait fait demander à la Prusse si elle était disposée à ouvrir des négociations en vue de réciproques facilités commerciales, ou si, dans le cas où une association douanière réunirait la Hesse-Darmstadt, la Bavière et le Wurtemberg, elle consentirait à se rapprocher de cette association par un traité de commerce. Le cabinet de Berlin avait répondu sur le premier

point, que, tout en doutant du succès de pareilles négociations, il accueillerait volontiers des propositions précises ; sur le second point, qu'il désirait préalablement connaître les conditions d'existence de l'association dont il s'agissait et les offres qu'elle pourrait faire à la Prusse.

Le cabinet de Darmstadt n'avait pas, pour le moment, donné d'autre suite à ses ouvertures. Mais sa conviction dans les avantages d'une alliance commerciale avec la Prusse était restée entière. Au bout de deux ans à peine, ayant été invité à accéder à l'union que la Bavière et le Wurtemberg allaient conclure, non-seulement il s'y refusa, mais il s'adressa de nouveau au cabinet de Berlin, en se déclarant prêt à adopter son système de contributions indirectes ; quant à l'accession à son système de douane, il la jugeait impossible. Le gouvernement prussien, cette fois, accepta la négociation, en exprimant également des doutes sur la possibilité d'une fusion entre les deux systèmes douaniers.

Chose remarquable ! Cette négociation, ainsi entamée, en janvier 1828, sans parti pris, sans illusion et presque sans espérance, aboutit, dès le 14 février, à un traité d'association, prélude de tous les autres, qui rattachait le grand-duché aux provinces occidentales de la Prusse.

L'union prusso-hessoise reposait à peu près sur les mêmes bases que l'union bavaro-wurtembergeoise, et devait être mise en vigueur le même jour : si elle était si promptement sortie du projet le plus vague, si elle avait été en quelque sorte improvisée, c'était évidemment sous l'influence de l'exemple donné par la Bavière et le Wurtemberg.

Elle était avantageuse pour la Hesse-Darmstadt, en

lui ouvrant un marché relativement considérable ; aussi fut-elle approuvée avec joie par les chambres de cet État, où, dès l'époque du congrès de Stuttgard, l'accession aux douanes de Prusse avait eu des partisans décidés. Pour la Prusse elle-même l'extension de son système à un État de quelque importance, situé en dehors de sa circonscription géographique, était sans doute un tout autre résultat que de simples agrégations d'enclaves ; mais elle ne lui procurait pas d'avantages immédiats. Dans l'accession de la Hesse-Darmstadt, qui ne touchait qu'une faible partie de ses frontières, le cabinet de Berlin ne pouvait voir que le gage d'accessions ultérieures : les unes réuniraient ses provinces orientales à ses provinces occidentales, les autres élargiraient les débouchés de son industrie, atteinte par les rigueurs du tarif russe ; toutes ensemble réaliseraient sous ses auspices l'unité commerciale de l'Allemagne. Il avait cessé alors, en effet, d'être indifférent ; mieux éclairé sur ses propres intérêts comme sur les intérêts germaniques, il comprenait qu'il avait une mission nationale à remplir. Le mérite de cette haute et intelligente ambition revient surtout au ministre des finances, le comte de Motz.

Dans l'exécution de son plan, le gouvernement prussien fit preuve d'une prudence habile ; il ne sollicita pas les accessions, il les attendit. Après l'accession de la Hesse-Darmstadt, celle de Nassau avait été agitée comme en étant la conséquence naturelle. Les chambres de cet État s'étant prononcées avec force en sens contraire, il fut déclaré dans le journal officiel de Berlin que le gouvernement de Prusse n'avait fait à celui de Nassau aucune ouverture, et qu'il était heureusement en me-

sure d'attendre les propositions des États qui croyaient avoir intérêt à former une association douanière.

Ses intentions, du reste, ressortaient de la conclusion même du traité avec la Hesse-Darmstadt; et il y avait dans cette initiative de la Prusse un sujet de grande satisfaction pour l'Allemagne. Cependant, telle est la susceptibilité des petits intérêts, un acte qui tendait visiblement vers le but national fut accueilli par la défiance, au lieu d'être acclamé. On craignait l'intrusion dangereuse d'un gouvernement dans les affaires des autres, l'agrandissement d'une puissante monarchie, et une contre-ligue s'organisa.

Les royaumes de Hanovre et de Saxe, la Hesse-Cassel Oldenbourg, Brunswick, Nassau, la Hesse-Hombourg, les duchés et les principautés de la Thuringe, Brême et Francfort-sur-le-Mein envoyèrent à la fin d'août 1828 des députés à Cassel pour délibérer sur les affaires communes; et ces délibérations eurent pour résultat l'union commerciale du centre de l'Allemagne, constituée par le traité du 24 septembre, pour durer, comme l'association prusso-hessoise, jusqu'à la fin de 1834. Ainsi 1828 avait enfanté trois associations, qui furent dénommées d'après la position géographique des États qui les composaient, celle du Nord, celle du Centre et celle du Midi.

Les stipulations commerciales du traité se bornaient à l'engagement de chacune des parties de ne pas augmenter les droits de transit sur leur territoire, et à celui d'admettre en franchise, des pays associés, les grains destinés aux marchés, les pommes de terre, la paille et le foin, le bois à brûler et le charbon de terre; tous les autres articles de commerce restaient soumis aux droits

d'entrée existants. Mais une stipulation d'une autre nature interdisait de conclure une union douanière avec aucun autre État sans le consentement formel de tous les contractants. Née d'un sentiment hostile et défiant à l'égard de la Prusse, l'union du Centre, on le voit, était purement négative; elle conservait à peu près sans changement un état de choses pénible à tous ; aucun principe de vie, d'action commune, ne la soutenait ; elle mérita d'être qualifiée par le baron de Stein d'institution stupide, et son impuissance ne tarda pas à se trahir.

L'union du Midi, d'un autre côté, ne paraissait pas devoir porter de beaux fruits. Avec Bade, Nassau et les deux Hesses, son territoire eût été d'une étendue raisonnable et convenablement arrondi ; sans ces États, il n'offrait ni un champ suffisant pour le commerce, ni, surtout à l'ouest et au sud-ouest, des frontières faciles à surveiller. Les recettes de douane n'étaient pas en rapport avec le taux des droits, et la protection que le tarif accordait à l'industrie lui était retirée par la contrebande. Dans un tel état de choses, les gouvernements de Bavière et de Wurtemberg ne pouvaient qu'être satisfaits de l'accession de la Hesse-Darmstadt, qui leur ouvrait la perspective d'un rapprochement fécond avec la Prusse. Dans le commencement de 1829, ils se décidèrent à envoyer à Berlin, comme plénipotentiaire, non pas un diplomate de profession, ni un fonctionnaire public, mais un simple particulier, le baron de Cotta. Une situation indépendante, un patriotisme éprouvé, un dévouement connu à la cause du commerce allemand, l'estime des monarques et l'amitié des personnages influents le désignaient comme l'homme le plus propre à cette impor-

tante mission. Cotta n'avait rien de moins entre les mains que les destinées de l'Allemagne ; et l'événement prouva qu'elles avaient été remises à des mains habiles.

Par ses soins fut signé entre l'association du Nord et celle du Midi le traité du 27 mai 1829, qui stipulait les facilités commerciales les plus étendues. En principe, les produits respectifs de toute espèce étaient réciproquement admis en franchise, à partir du 1er janvier 1830. Il n'était fait à cette règle générale que deux sortes d'exceptions : les unes, motivées sur la différence des deux systèmes d'impôts, concernaient le sel, le vin, l'eau-de-vie, la bière, le tabac, le sucre raffiné, la drêche, la farine et quelques autres denrées ; les autres ménageaient l'industrie méridionale, en bornant les réductions, d'abord à 25, puis à 50 p. 100, sur divers objets manufacturés. Le désir d'un rapprochement plus étroit était exprimé par l'article 7, contenant la promesse de s'appliquer, par tous les moyens, à rendre deux systèmes qui se ressemblaient d'ailleurs à beaucoup d'égards, de plus en plus uniformes, tant sous le rapport des droits que sous celui des règlements et de l'administration.

Par cet arrangement, conclu pour douze ans, l'union du Midi, étouffée dans les limites d'un territoire tout méditerranéen, qu'elle était incapable d'étendre, commençait à trouver l'espace et l'air qui lui manquaient ; et, ce qui était plus important encore, le problème d'une vaste association semblait près d'être résolu. Le traité rencontra cependant, au premier abord, une vive opposition parmi les intérêts qu'il devait servir. Les chambres de commerce du Midi réclamèrent, les unes contre l'élévation de certains droits, les autres contre les avantages stipulés au profit de l'industrie prussienne. Mais les gé-

néreux efforts des rois de Bavière et de Wurtemberg furent mieux reconnus par les législatures, qui, en approuvant leur œuvre, les prièrent de la poursuivre et de la couronner.

On doit voir une contre-partie du traité entre les deux unions du Nord et du Midi dans celui par lequel la plupart des membres de l'union du Centre essayèrent, le 11 octobre 1829, de raffermir une alliance ébranlée en la prolongeant jusqu'à la fin de 1841. Quelques-uns d'entre eux, formant ensemble un territoire compacte, le Hanovre, le Brunswick, Oldenbourg et la Hesse-Cassel, jugèrent bientôt à propos de resserrer leurs liens en substituant des stipulations sérieuses à des clauses insignifiantes; ils s'engagèrent, le 27 mars 1830, par le traité d'Eimbeck, à supprimer les barrières qui les séparaient, et à adopter une commune législation douanière, toutefois sans presser l'exécution de cet engagement.

En 1830, par conséquent, l'Allemagne comprenait quatre unions de douane, d'une inégale étendue et d'une inégale vitalité; l'union prusso-hessoise, avec une superficie de 5,288 milles carrés et une population de 13,428,000 âmes; l'union bavaro-wurtembergeoise, avec 1,765 milles et 5,646,500 habitants; celle d'Eimbeck, avec 1,087 milles et 2,616,900 habitants; celle du Centre, enfin, qui, diminuée des États compris dans la précédente, offrait 2,530,700 habitants sur un espace de 656 milles. Des deux premières, la plus faible était visiblement attirée dans l'orbite de la plus forte; les deux autres n'étaient guère qu'un assemblage confus d'États sans cohésion.

CHAPITRE VIII.

CONCLUSION DES TRAITÉS QUI ONT CONSTITUÉ L'ASSOCIATION ALLEMANDE.

Si les grands changements se préparent dans les temps paisibles et réguliers, c'est souvent aux époques de crise qu'ils s'effectuent. La révolution française de juillet 1830, en ébranlant l'Europe entière, hâta la solution de la question économique en Allemagne. D'une part, la crainte d'une guerre de propagande, crainte bientôt détruite par la sagesse de notre gouvernement, disposait les Allemands à resserrer leur lien fédéral. D'autre part, au milieu de l'agitation des esprits, les gouvernements comprirent mieux que jamais la nécessité de se concilier l'affection du peuple par des preuves non équivoques de sollicitude pour son bien-être ; ils voulurent diriger vers un but d'utilité positive une activité que les passions politiques pouvaient aisément égarer. Un moyen sûr s'offrait à eux pour cela : c'était d'affranchir le commerce de ses entraves, ils le saisirent avec empressement. Et c'est ainsi qu'un triste provisoire, qui, dans des circonstances ordinaires, aurait pu se prolonger, arriva promptement à son terme.

En même temps l'expérience de la Hesse Grand-ducale était bien faite pour encourager d'autres États. Loin de réaliser des prédictions sinistres, son accession lui avait procuré de grands avantages. Son industrie manufacturière et son agriculture avaient prospéré, ses vignobles, en particulier, avaient pris un nouvel essor : ses

administrateurs n'avaient eu qu'à se louer de leurs rapports avec ceux de la Prusse; ses recettes de douane avaient présenté un large excédant, au lieu d'être, comme précédemment, absorbées par les frais de perception et de surveillance. En présence de tels résultats, les défiances et les soupçons se dissipaient.

La désorganisation de l'union du Centre était, par conséquent, inévitable. Dès 1829, à la suite du traité de commerce entre les deux unions du Nord et du Midi, les principautés de Reuss avaient donné le signal de la défection; le 9 décembre, elles avaient conclu avec la Prusse un traité d'accession, dont elles remettaient, toutefois, l'accomplissement à l'expiration des engagements résultant pour elles du traité de Cassel, c'est-à-dire au 1er janvier 1835. Le 11 février 1831 Saxe-Weimar suivit leur exemple en stipulant le même ajournement. Le 25 août de la même année, la Hesse-Cassel traita avec l'association du Nord, pour y entrer dès le 1er janvier suivant.

Cette dernière accession était d'une grande importance. Elle rattachait les provinces occidentales de la Prusse à ses provinces orientales; elle dégageait la Hesse-Darmstadt en partie enclavée dans la Hesse-Cassel; elle mettait le système prussien en contact avec le territoire ami de la Bavière. Le cabinet de Berlin devait y mettre d'autant plus de prix qu'il avait jusque-là rencontré dans celui de Cassel des dispositions hostiles. Le changement de ces dispositions était un fruit de la révolution de 1830; sous une nouvelle constitution, les vœux du pays avaient pu s'exprimer librement, et, sur la demande de ses chambres, le nouvel électeur s'était tourné vers la Prusse en rompant les engagements de

Cassel et d'Eimbeck. Naturellement une telle défection fit scandale; les anciens alliés la reprochèrent au gouvernement électoral, qui prétendit n'avoir fait qu'accomplir les stipulations de Cassel et l'article 19 du pacte fédéral. Mécontents de cette réponse, Hanovre, Oldenbourg, Brunswick, Nassau, Brême et Francfort portèrent leurs griefs devant la diète. Un arrangement amiable, qui rétablissait en leur faveur, sur le territoire de Hesse-Cassel, les précédents droits de transit, mit fin à la querelle, et acheva la dissolution d'une ligue opposante.

L'intérêt prussien proprement dit était satisfait; et si le cabinet de Berlin n'avait eu que des vues étroites, il pouvait ne pas faire un pas de plus. Telle n'était pas son intention; la force des choses et l'opinion, qui déjà donnait au système prusso-hessois le nom d'Association allemande, le poussait en avant. De Motz, le promoteur de l'entreprise, était mort prématurément en 1830; mais il avait dans le ministre Maassen un digne successeur, animé des mêmes sentiments.

Les unions du Nord et du Midi avaient, de 1829 à 1831, réuni chacune plusieurs enclaves, et facilité, par divers arrangements, les communications entre leurs territoires. L'accession de la Hesse-Cassel, en multipliant les points de contact, frayait les voies à une fusion qu'un article séparé des traités de 1829 avait prévue, et qui ne pouvait plus être reculée jusqu'à 1842. Dans l'automne de 1831 les deux États du Midi envoyèrent, en conséquence, des plénipotentiaires à Berlin, pour traiter sur cette base. Les négociations, continuées l'année suivante, n'eurent aucun résultat. Reprises sur un nouveau projet de la Bavière, approuvé par le Wurtemberg, elles aboutirent au traité du 22 mars 1833, qui faisait commencer au

1er janvier 1834 une association régie par le tarif prussien.

L'adhésion de la Saxe Royale suivit de huit jours celle de la Bavière et du Wurtemberg ; et, à moins de deux mois d'intervalle, ce fut le tour des duchés et principautés de la Thuringe.

Bien que la fabrique saxonne eût acclamé dès l'abord aux projets d'unité commerciale, et fourni de nombreux souscripteurs à la société de commerce et d'industrie, le cabinet de Dresde n'avait pris part ni aux négociations de Darmstadt ni à celles de Stuttgard. En 1828 il avait partagé les défiances contre la Prusse et concouru à l'union avortée de Cassel. En 1831, rassuré sur son indépendance politique, et pressé par les réclamations de l'industrie et du commerce qui souffraient en Saxe comme dans le reste de l'Allemagne, de l'industrie surtout réduite aux ressources précaires de la contrebande avec les États voisins et des expéditions transatlantiques, il se décida à traiter avec la Prusse. L'accession à un système de douanes régulier et relativement sévère alarma les places de commerce des bords de l'Elbe, les propriétaires des maisons de Leipsick, inquiets sur l'avenir des foires de cette ville, et des consommateurs accoutumés à de faibles droits. Le gouvernement saxon ne se laissa pas arrêter par des considérations secondaires, et son ministre des finances, de Zeschau, réussit à conclure à Berlin le traité du 30 mars 1833, par lequel le royaume de Saxe se rattachait à l'association des douanes, et de plus adoptait la législation prussienne en matière d'impôts indirects (1).

Ce traité n'avait pas laissé d'être difficile, en présence

(1) Thiériot, écrit déjà cité sur l'accession de la Saxe Royale.

de l'épouvante que causait l'industrie saxonne aux manufacturiers prussiens. Un haut fonctionnaire prussien raconte (1) que, le 30 mars au matin, lui et un collègue portèrent l'acte et ses annexes au ministre des finances. « Votre traité saxon, leur dit celui-ci, m'a empêché de dormir cette nuit ; est-il prêt ? » Après quelques explications sur les changements de rédaction arrêtés en dernier lieu, Maassen donna sa signature, et, ayant soupesé le dossier, il le rendit en ajoutant : « C'est un traité bien lourd, tout le monde ne l'aurait pas signé. » On ne saurait mettre en doute, dans cette circonstance, le courage de l'homme d'État prussien ; mais il convient de rappeler que, si l'industrie prussienne était livrée aux chances d'une lutte avec la Saxe, le débouché de la Bavière et du Wurtemberg lui avait été ouvert huit jours auparavant, comme une compensation certaine d'un péril incertain.

Quant aux duchés et aux principautés de la Thuringe, ce dédale inextricable de petits États qui sépare la Prusse de la Bavière et la Saxe Royale de la Hesse-Cassel, ils avaient d'abord formé entre eux, sous les auspices du gouvernement prussien, un faisceau particulier, pour entrer, le 11 mai, tous ensemble, dans la grande association, dont le territoire devenait ainsi plus compacte.

La conclusion simultanée de trois traités aussi importants causa en Allemagne une émotion profonde. Elle fut appréciée de la façon la plus diverse ; des écrits pour ou contre le nouveau système parurent de toutes parts. En Bavière et en Wurtemberg, l'énergique adhésion de l'opinion publique, éclairée par l'expérience, se joignit à l'approbation des chambres constitutionnelles. En Saxe,

(1) *Le Zollverein allemand, de* 1834 *à* 1845, par KUEHNE.

au contraire, le gouvernement eut beaucoup de peine à faire passer un traité, dont le négociateur, M. de Zeschau, faillit être lapidé.

Enfin l'Association allemande était fondée. Sans être complète, à beaucoup près, elle formait une masse imposante, capable d'exercer de l'attraction. Sa carrière s'ouvrit au terme convenu du 1er janvier 1834.

Combien n'avait-il pas fallu d'efforts pour en arriver là! Si le grand courant des idées en Allemagne tendait vers l'association, combien n'avait-il pas rencontré d'obstacles! A part les intérêts particuliers, notamment ceux de la contrebande, l'association douanière avait eu à lutter contre trois sortes d'opposition (1). La première était celle de la routine, qui suspecte toute nouveauté ; elle n'avait vu dans le projet du Zollverein qu'une impraticable utopie, et le simple abaissement des barrières intérieures était tout son idéal. La seconde, puissante dans les ports maritimes et dans les places de foire qui vivaient de l'étranger, invoquait les maximes d'une liberté mal comprise; de peur que la liberté du commerce extérieur ne reçût quelque atteinte, elle s'opposait à celle du commerce intérieur. Une troisième opposition, toute politique, se préoccupait du péril que courait l'indépendance des États.

Ces divers obstacles, l'idée de l'association n'avait pas mis, on l'a vu, moins de quinze années à les surmonter imparfaitement. Proclamée et formulée en 1819, le congrès de Darmstadt en 1820 et celui de Stuttgard en 1825 entre les gouvernements du Midi, l'avaient peu à peu, dans leurs délibérations, rapprochée de la pratique, pendant que les vestiges du moyen âge con-

(1) Nebenius, article déjà cité.

tinuaient de disparaître au sien de chaque État. En 1828 elle avait été pour la première fois réalisée par la Bavière et par le Wurtemberg, sur une petite échelle, il est vrai ; mais, immédiatement après, l'alliance de la Prusse avec la Hesse-Darmstadt lui avait ouvert un territoire étendu et un plus vaste horizon. Elle avait été affermie alors, et non ébranlée, par la contre-ligue de Cassel, dont la désorganisation rapide avait démontré l'impuissance des oppositions. En 1829 elle avait fait un pas de plus par le rapprochement des deux unions du Nord et du Midi ; et en 1831 elle avait avancé encore par l'incorporation de la Hesse-Cassel, qui rattachait les deux portions de la première. La fusion de l'une et de l'autre en 1833, avec l'adjonction de la Saxe Royale et de la Thuringe, lui avait donné, enfin, un assez beau domaine, sinon son domaine définitif.

A quelques égards la formation de l'Association allemande peut être considérée comme l'analogue de la suppression des douanes provinciales commencée en France par Louis XIV et achevée par l'Assemblée constituante. Gardons-nous, toutefois, de confondre l'une et l'autre œuvre ; autre chose est l'établissement de l'unité commerciale dans un pays déjà en possession de l'unité politique, et l'abolition des barrières de douane entre des États indépendants. Ce qu'un monarque absolu et une toute-puissante assemblée révolutionnaire pouvaient opérer d'un trait de plume dans une contrée soumise tout entière à leurs lois, dut coûter d'immenses efforts dans une fédération mal centralisée. On ne saurait donc contester l'originalité de ce Zollverein, fruit pénible, mais glorieux, de libres et pacifiques négociations de la diplomatie, provoquées et soutenues par l'opinion.

LIVRE II.

PREMIÈRE PÉRIODE DU ZOLLVEREIN, DE 1834 A 1842.

CHAPITRE PREMIER.

ACCESSIONS DE BADE, DE NASSAU ET DE FRANCFORT-SUR-LE-MEIN.

Les deux années qui ouvrent la première période du Zollverein sont marquées par d'importantes accessions, par celles de Bade, de Nassau et de Francfort-sur-le-Mein.

Le gouvernement badois, on l'a vu, après avoir été le premier promoteur d'une association douanière, et avoir participé aux négociations des autres États du Midi, était depuis resté sur la réserve. Il avait repoussé les ouvertures qni lui avaient été faites dans le but de le rattacher à l'union bavaro-wurtembergeoise, et d'un autre côté, il n'avait pu songer à faire partie de l'union prusso-hessoise dont son territoire était trop éloigné. Mais, fidèle à sa conviction déjà ancienne qu'une vaste association était la seule voie de salut pour l'Allemagne, comme la seule satisfaction pour ses propres intérêts, il était disposé à entrer dans celle qui allait résulter de la fusion du Midi et du Nord.

Une telle opinion était loin d'être partagée par toute la population du grand-duché. Ce fut en Bade que le principe de l'association eut à livrer les plus grandes batailles. Contre une opposition acharnée, qui avait écrit sur son drapeau les mots de liberté du commerce et d'indépendance du pays, il eut, entre autres athlètes,

Nebenius, qui soutenait avec persévérance en 1833 ses idées patriotiques de 1819.

Dès 1833, néanmoins, le gouvernement avait obtenu des chambres l'autorisation de négocier avec le Zollverein allemand. Avant d'en faire usage, il convoqua à Carlsruhe, au commencement de l'année suivante, les représentants de grands intérêts, au nombre de 65, pour les consulter sur le projet d'accession. Or, il arriva que l'agriculture donna 7 voix pour l'accession et 13 contre; le commerce, 9 pour et 15 contre; l'industrie seule offrit une majorité favorable de 13 voix contre 8. Quelque décourageant que fût ce vote, le gouvernement badois passa outre, et, le 12 mai 1835, il conclut avec le Zollverein un traité d'union, dans lequel il avait stipulé, autant qu'il l'avait pu, des ménagements pour les intérêts particuliers du grand-duché.

Il était plus facile de le conclure que de le faire approuver, non par la chambre haute, dont l'adhésion fut unanime sur le rapport du savant économiste Rau, mais par la chambre des députés. Dans cette dernière assemblée les passions locales se déchaînèrent; elles y dictèrent le rapport de la majorité de la commission, rapport que le ministre des finances qualifia de petite guerre contre la grande cause; elles y inspirèrent des libéraux éminents, mais aveuglés par la haine de la Prusse, les Rotteck et les Welcker. Cependant elles ne purent empêcher l'adoption, pure et simple, à 40 voix contre 22, d'un traité en réalité avantageux, mais que beaucoup de ses partisans n'avaient subi que comme une nécessité.

Le gouvernement de Nassau, dont les chambres avaient voté contre l'entrée dans le Zollverein, s'était lié les mains pour cinq années, au moyen du traité de

commerce du 19 septembre 1833 avec la France. Cet acte, par lequel Nassau concédait des faveurs de douane aux marchandises françaises et obtenait en France la libre entrée de ses eaux minérales, ne fut pas toutefois ratifié par la cour de Wiesbaden. L'opinion du pays était indécise. En 1834 un nouveau vote parlementaire ayant abandonné l'accession à la sagesse et à la sollicitude du souverain, celui-ci, dans le cours de l'année suivante, la prépara par une série de mesures que couronna le traité du 10 décembre 1835.

Le sénat de Francfort-sur-le-Mein avait fait au développement du système prussien une opposition opiniâtre. Cherchant, comme Nassau, l'appui d'un gouvernement étranger, il avait négocié en mai 1832 avec l'Angleterre un traité de commerce, ayant dix ans de durée, auquel les nouvelles stipulations sur la navigation du Rhin semblaient promettre quelque effet. Une tempête éclata dans le sein du Zollverein contre une négociation déshonorante, disait-on, pour un État allemand, et bientôt la population de Francfort exprima aussi son mécontentement. Cernées de toutes parts par le nouveau système, ses foires étaient désertées, les affaires se portant à Offenbach dans le grand-duché de Hesse ; ses magasins et ses logements ne se louaient plus. Les propriétaires et les négociants poussèrent des cris de détresse. La chambre de commerce, qui, dès 1831, s'était prononcée avec force contre la politique d'isolement et qui comprenait que la prospérité de Francfort dépendait de l'Allemagne même beaucoup plus que de l'étranger, supplia, en février 1834, le sénat de hâter une accession indispensable. L'indépendance républicaine dut céder alors à l'intérêt commercial et à la loi de la

nécessité. L'Angleterre consentit aisément à résilier des stipulations ridicules, et le 2 janvier 1836 fut signé à Berlin le traité qui réunissait la ville libre à l'Association allemande, en lui attribuant une part exceptionnelle dans les recettes à raison du chiffre relativement considérable de sa population.

Voilà comment, au début, dans toute sa force et dans toute sa sève, le Zollverein fit trois précieuses acquisitions. La plus précieuse était celle de Bade, qui rectifiait utilement sa frontière du sud-ouest, en éteignant un foyer actif de contrebande. Nous en omettons d'autres de moindre valeur. On se ferait difficilement une idée des immenses travaux qu'exécutèrent les administrations allemandes, et sur tout l'administration prussienne, durant ces fécondes années de renouvellement. En 1836, grâce à tant d'efforts, le Zollverein avait atteint, à très-peu près, les limites dans lesquelles il devait fournir une partie notable de sa carrière.

Du jour où s'était décidée la fusion des deux associations du Nord et du Midi, le libre accès du vaste marché qu'elle créait au sein de l'Allemagne, avait été pour les États continentaux un intérêt prépondérant, qui avait fini par briser toutes les résistances : de là les accessions de Bade, de Nassau, de Francfort-sur-le-Mein, après celles de la Saxe Royale et de la Thuringe. Mais l'attrait était moindre pour les États maritimes, qui, par leur littoral, communiquaient facilement avec l'étranger.

Le principal de ces derniers États, le Hanovre, on l'a vu, s'était placé, avant 1830, à la tête de l'éphémère association de l'Allemagne centrale. Depuis il avait réitéré auprès de la diète germanique des protestations stériles contre l'extension du réseau douanier de la

Prusse. En 1834 il fit mieux ; au lieu de lutter inutilement contre le Zollverein, il prit le sage parti de l'imiter. Sur le littoral de la mer du Nord, il organisa avec Brunswick, Oldenbourg et Schaumbourg-Lippe (1) une association indépendante, qui prit le nom de *Steuerverein*, ou association d'impôts. A l'exemple du Zollverein, le Steuerverein substituait aux barrières qui séparaient des territoires voisins ou enclavés une ligne unique autour des frontières extérieures et un tarif commun ; mais son tarif était beaucoup plus modéré. Le premier terme assigné à la petite association était, du reste, le même que celui de la grande, comme pour ménager un rapprochement futur.

La répugnance des riverains de la mer du Nord pour le Zollverein était partagée par ceux de la mer Baltique. En 1836 le grand-duc de Mecklembourg-Schwérin fit des ouvertures au gouvernement français, avec lequel il venait de contracter une alliance de famille, pour la conclusion d'une alliance commerciale qui le préservât des envahissements du système prussien. Elles eurent pour résultat la convention du 19 juillet 1836, qui, pour dix années, garantissait à la France le maintien du régime existant dans le Mecklembourg, sous la condition de facilités en faveur de la navigation et des produits ruraux du grand-duché.

(1) Voici les dates des conventions d'accession au système hanovrien :

ÉTATS ACCÉDANTS.	TERRITOIRES RÉUNIS.	DATES DES CONVENTIONS.
Brunswick.	Duché.	1er mai 1834.
Oldenbourg.	Grand-Duché.	7 mai 1836.
Prusse.	Enclaves diverses.	1er nov. 1837.
Schaumbourg-Lippe.	Principauté.	11 nov. 1837.

CHAPITRE II.

TERRITOIRE DE L'ASSOCIATION.

A cette grande halte du Zollverein à laquelle nous sommes arrivé, il convient, avant de poursuivre son histoire, de retracer ses éléments territoriaux, son organisation intérieure et sa législation. Nous commencerons par la description de son territoire.

Si, au lieu de borner l'Allemagne aux proportions de la Confédération germanique, on entend sous ce mot la vaste région, baignée par la Baltique au nord, par l'Adriatique au sud, qui se développe entre les confins de la France et ceux de la Russie, l'Allemagne est la contrée centrale de l'Europe.

Elle embrasse dix degrés de latitude, du 45ᵉ au 55ᵉ, dans cette portion de notre zone tempérée qui est aujourd'hui la plus habitable du globe.

Les productions naturelles qui caractérisent l'Europe entre les autres parties du monde et qui sont celles que réclament le plus impérieusement les besoins de l'homme, savoir : les céréales et le bétail, bases de son alimentation, la laine et le lin, matières de ses vêtements, et les métaux utiles, ses instruments de travail, abondent en Allemagne.

La civilisation a paru tard au delà du Rhin ; dans son voyage d'orient en occident, elle suivit le littoral de la Méditerranée, au climat plus heureux, et elle y étala ses merveilles. Lorsque, arrivée aux bords de l'Atlantique, elle

essaya de reprendre son chemin, en sens contraire, par l'intérieur du continent, longtemps les sombres forêts de la Germanie l'arrêtèrent. La barbarie germaine, enfin, vint à elle, non pour s'éclairer à sa lumière, mais pour l'éteindre dans des flots de sang. Cette lumière bienfaisante, heureusement, ne fut qu'éclipsée. Après plusieurs siècles de ténèbres, elle reparut plus brillante; et la région dans laquelle une race jeune et forte avait apporté, avec la dévastation, un élément régénérateur, devint son séjour préféré. Dans cette renaissance européenne, le développement de l'Allemagne fut le plus lent. C'est que toute tradition de culture ancienne manquait à cette terre vierge; c'est que, dans sa vaste étendue continentale, elle formait une masse difficile à animer, et qu'au lieu de toucher, comme la France, à tous les pays de l'Europe occidentale, et de recevoir ainsi de tous les côtés une excitation féconde, elle subissait, sur un immense espace, la pression retardatrice de populations arriérées. Elle eut, il est vrai, à la fin du moyen âge, ses jours de prospérité industrielle et commerciale; et sa vigueur intellectuelle éclata au commencement du seizième siècle par la réforme religieuse de Luther. Mais l'épanouissement de sa civilisation date pour ainsi dire d'hier. Son premier grand siècle philosophique et littéraire vient de se clore à peine. De nos jours, ambitieuse du bien-être, condition de la liberté, elle est entrée dans la carrière du travail industriel, sans cesser de cultiver la science avec ardeur. Quand il est question aujourd'hui des grands peuples qui devancent et initient les autres, à côté des Français et des Anglais d'Europe et d'Amérique, on n'omet plus les Allemands.

L'unité territoriale de l'Allemagne est visible malgré

l'imperfection de ses limites naturelles, surtout du côté de l'est. Bien que l'olivier n'y fleurisse que sur les bords de l'Adriatique, et que la culture de la vigne n'y dépasse pas la Hesse-Électorale, la température est d'une modération assez uniforme d'une de ses extrémités à l'autre. Sa population est pareillement à peu près homogène ; si, sur sa frontière orientale, et même assez avant dans son intérieur, habitent des Slaves, enfants perdus de la race puissante qui domine de la mer Blanche à la mer Noire, la supériorité du nombre et de l'influence appartient aux Germains : Saxons, Franconiens, Thuringiens, Souabes ou Bavarois, rameaux divers d'une tige commune, ce sont eux qui occupent la plus grande partie du pays ; leur nom l'a désigné (1), et leur langue y prévaut. Les populations d'outre-Rhin reflètent toutes avec plus ou moins de fidélité un type commun, résultat de leurs dispositions natives et des influences géographiques et historiques qui ont agi sur elles ; de corps, l'Allemand est plutôt robuste que vif; d'esprit, plutôt patient et solide que prompt et délié ; comme qualités du caractère, il a l'honnêteté et la modération, mais non au même degré la résolution et l'énergie ; le bon Vetter Michel est sa personnification populaire et comique, comme le fier John Bull est celle de l'Anglais.

Mais ce qui manque à l'Allemagne, c'est l'unité politique : au lieu d'un centre, elle en compte une multitude, et la Confédération germanique actuelle est, entre ses diverses parties, un lien presque aussi insuffisant que le fut autrefois le Saint-Empire.

Au sein de cette vague et incertaine unité, apparaît un dualisme, à la fois géographique et politique, celui

(1) *Deutsch, Deutschland.*

du Nord et du Midi. L'Allemagne du Midi est sillonnée dans tous les sens par les ramifications que les Alpes prolongent jusque vers le Danube : celle du Nord, au-dessous de la longue chaîne de montagnes qui court du Schwartzwald aux Carpathes, présente jusqu'à la mer un sol uni, et fait partie de la vaste plaine de l'Europe septentrionale ; la première est dite la *Haute* et la seconde la *Basse* Allemagne. Tandis que le Danube, dont celle-là est arrosée, coule vers l'orient, portant à la mer Noire le tribut de ses eaux, les principales artères de la navigation dans celle-ci, le Rhin, le Weser, l'Elbe, l'Oder et la Vistule, vont se jeter dans les mers du septentrion. Chacune des deux régions a son dialecte populaire, on distingue le haut et le bas allemand. Depuis le seizième siècle, elles forment deux zones religieuses séparées : le protestantisme, luthérien et calviniste, prédomine dans le Nord ; le catholicisme romain règne dans le Midi. L'Autriche, enfin, héritière diminuée des Césars, et catholique fidèle, occupe presque toute la haute Allemagne, tandis que la Prusse, fille de la réformation, pèse sur la basse ; ainsi la contrée est partagée entre deux puissances prépondérantes, et a deux pôles politiques, Vienne et Berlin.

Le Zollverein occupait une partie considérable de cette contrée. En 1834, il présentait une superficie de 7,719.72 milles carrés, habitée par 23,478,120 âmes. Les dernières accessions avaient porté à 8,088.54 milles sa superficie, et à 25,148,662 âmes sa population (1). Il équivalait à un peu plus des deux tiers de la Confédération germanique, à laquelle, du reste, n'appartenaient pas les provinces polonaises de la Prusse comprises dans

(1) Ces chiffres sont empruntés à la statistique du Zollverein par Dieterici, pour la période de 1831 à 1836.

l'association. La Prusse figurait à elle seule pour plus de moitié dans le total ; elle contenait trois ou quatre fois plus d'habitants que la Bavière, qui était elle-même la plus peuplée après la monarchie de Frédéric le Grand.

Le territoire du Zollverein de 1836 (1) est d'une construction irrégulière et bizarre. Échancré au nord par le Hanovre et par le Mecklembourg qui s'interposent entre lui et la mer, il est resserré au midi, dans son milieu, par la Bohême et par la Pologne, entre lesquelles la Silésie prussienne, l'une de ses provinces, pénètre comme un coin ; et tandis que sa frontière occidentale offre un vaste développement, à l'est, du côté de la Russie, elle se termine en pointe.

Par rapport aux mers où aboutissent les cours d'eau, ses voies de communication naturelles avec le reste du monde, il peut être divisé en deux grands bassins, celui de l'*est* ou de la *Baltique*, celui de l'*ouest* ou de la *mer du Nord*. Arrosé par la Vistule et par l'Oder, le premier s'étend jusqu'aux embouchures de ses fleuves, et il est pourvu de ports maritimes, dont les deux plus fréquentés sont Dantzick et Stettin. Le bassin de l'ouest est plus considérable et plus animé ; mais l'Elbe, le Weser et le Rhin qui le fertilisent achèvent leur cours sur une terre étrangère, et, pour ses relations extérieures, il emprunte les ports anséates, hollandais et belges.

A considérer le même territoire sous un autre point de vue, la nature de ses productions, on y reconnaît trois zones distinctes : celle du *nord*, formée par les

(1) Dans sa plus grande largeur, entre les sources de la Lech en Bavière et Stralsund, le territoire du Zollverein embrasse plus de 7 degrés de latitude, de 47° latitude N. au delà de 54° ; et, dans sa plus grande longueur, d'Aix-la-Chapelle à Tilsitt, d'en deçà 4°, longitude de Paris, il s'étend par delà 19°.

trois provinces prussiennes de Posen, de Prusse et de Poméranie; celle du *centre*, comprenant presque tout le reste du royaume de Prusse, le Brunswick, la Saxe-Royale et la Hesse-Electorale; celle du *midi*, enfin, composée de la Hesse-Darmstadt, de Nassau, du sud de la Prusse rhénane, de la Bavière, du Wurtemberg et de Bade. Chacune est caractérisée par un produit agricole; le blé, bien qu'il appartienne à l'association tout entière, est particulièrement l'apanage de la zone septentrionale; la zone centrale a la laine, et la méridionale, le vin. L'industrie manufacturière, obscure dans la première et d'une clarté douteuse dans la troisième, jette dans la seconde un vif éclat.

La monarchie prussienne se partage entre les deux bassins de la Baltique et de la mer du Nord, et tient à chacune des trois zones du nord, du centre et du midi; de sorte qu'aucun des intérêts de l'Union ne lui est étranger. D'un côté touchant à la France et de l'autre à la Russie, entre ses deux sections inégales de l'est et de l'ouest, elle étreint, pour ainsi dire, les autres Etats associés.

Son territoire oriental a été médiocrement doué par la nature. La stérilité des sables du Brandebourg est proverbiale; et ces sables arides couvrent en outre une partie considérable des provinces voisines. Cependant, le long des cours d'eau, le sol est moins ingrat; la Vistule et l'Oder ont de riches vallées; et la province polonaise de Posen, la Prusse, la Poméranie avec une portion du Brandebourg, qui présente le même aspect extérieur, sont un immense champ de céréales, de seigle, il est vrai, beaucoup plus que de froment. La population étant clairsemée sur cette vaste région, il s'exporte de ce blé des

quantités énormes. Les forêts livrent de plus au commerce des bois de construction estimés.

Les trois autres provinces de l'est, où la population est plus pressée et les éléments de bien-être plus abondants, consomment tout le blé qu'elles produisent. Elles s'adonnent à d'autres cultures, telles que le tabac ou la pomme de terre, matière première de nombreuses distilleries. Mais leur plus brillant fleuron agricole est l'élève des moutons, si intelligente et si prospère en Silésie, en Saxe et dans les grandes propriétés de la Marche de Brandebourg. Ces moutons de belle race fournissent de précieuses toisons, que l'activité manufacturière du pays ne suffit pas à épuiser, et dont l'étranger est avide. La Silésie en particulier renferme dans ses montagnes des minéraux divers, du fer, de la houille, et surtout le zinc don elle a, pour ainsi dire, reçu le monopole.

Une industrie antique, le tissage du lin, fleurit dans le district reculé de l'Ermeland près de Kœnigsberg, et principalement dans les campagnes de la Silésie. Mais les deux fabrications qui occupent, dans la contrée, le plus de capitaux et de bras, sont celles de la laine et du coton. Berlin, dont les protestants chassés de France par la révocation de l'édit de Nantes fondèrent la prospérité, réunit dans son enceinte ou dans son rayon toutes les branches de l'activité industrielle, objets aujourd'hui d'une émulation inquiète entre les grands peuples civilisés. En Silésie autour de Breslau, seconde ville de la monarchie, en Saxe autour de Magdebourg, le travail entretient pareillement une multitude de petits foyers.

Les deux provinces occidentales sont les plus peuplées, les plus animées, les plus riches.

Couverte de marais et de bruyères dans le voisinage

de la Hollande, la Westphalie présente un sol fertile sur les bords du Weser et de l'Ems, de la Lippe et de la Ruhr; une multitude de porcs y sont engraissés. Son centre manufacturier est la florissante vallée de la Ruhr; là s'élèvent Iserlohn, Hagen, Schwelm, Dortmund, petites ruches industrieuses, où des chutes d'eau communiquent à des usines métallurgiques et à des établissements divers le mouvement et la vie. Un autre district, celui de Minden et de Bielefeld, fabrique, depuis longues années, des toiles renommées par leur finesse et par leur blancheur.

La province qui doit au Rhin son nom et sa splendeur surpasse toutes les autres en activité et en opulence. Aux richesses agricoles répandues à profusion dans la vallée du fleuve nourricier, elle en ajoute une autre, étrangère au reste de la monarchie, le vin généreux qui se récolte, au midi, sur les coteaux des régences de Coblentz et de Trèves, prolongement des Vosges et des Ardennes. Ses manufactures comptent en Europe parmi les premières; Aix-la-Chapelle, avec son territoire, est une vaste fabrique de draps; c'est en même temps un grand atelier pour les épingles et les aiguilles. Toutes les branches du travail prospèrent dans la régence de Dusseldorf, qui termine la province au nord, et elles y nourrissent une population fourmillante comme celle de la Saxe-Royale ou de la Belgique; là, dans le voisinage de vastes houillères, sur les rives de la Wupper aux nombreux détours, dans de riantes vallées où circulent une multitude de petits cours d'eau, transformés en autant de forces motrices, l'industrie s'est fixée comme dans un lieu favori; sur cet espace privilégié, fleurissent Elberfeld, Barmen, Lennep, Solingen, et, à quelque

distance, Crefeld et Gladbach, élaborant avec ardeur le coton, la soie, la laine, le lin ou le fer; Cologne enfin, entouré de plaines magnifiques et industrieux lui-même, est le port intérieur et la grande place de commerce de la contrée dont il occupe le milieu.

Parmi les États de la zone centrale, le royaume de Saxe, après la Prusse, est, sans contredit, le plus intéressant. Le travail y vivifie les montagnes du nord non moins que celles du midi; il a créé des ressources sur un sol pauvre, qui ne fournit pas le nécessaire à ses enfants. Les Saxons sont un peuple de mineurs et de fabricants. Aux premiers, les entrailles de l'Erzgebirge livrent l'argent, le cuivre, l'étain et le plomb, et jusqu'à des pierres précieuses de plusieurs espèces. Parmi les ouvrages variés des seconds, on cite les draps et autres étoffes tissées avec la laine de mérinos d'Espagne acclimatés en Saxe depuis le siècle dernier, et surtout les tissus de coton. L'industrie du coton s'étend sur le pays tout entier; Plauen et Chemnitz sont ses quartiers généraux; dans ces villes, elle met en mouvement de grandes manufactures; dans les bourgs, elle occupe de petites fabriques; dans les campagnes, elle a envahi les chaumières; le duvet récolté par les planteurs américains s'y file, s'y tisse et s'y imprime; et les articles confectionnés par des ouvriers laborieux et sobres vont disputer à ceux de l'Angleterre les marchés les plus lointains. Leipsick sur le Pleiss, le premier centre du commerce intérieur de l'Allemagne, le chef-lieu du commerce de la librairie, le siége des foires les plus fréquentées, entretient la prospérité des fabriques par l'écoulement qu'il assure à leurs produits.

L'agriculture prédomine dans les États méridionaux;

Wurtemberg et Bade l'ont poussée à un haut degré de perfection, soit pour le labourage, soit pour l'élève du bétail. Cette zone du midi est abondamment pourvue en céréales, elle n'en exporte pas toutefois; le froment y occupe la place privilégiée qui est laissée au seigle dans le nord. La vigne y couvre un vaste espace; elle couronne les coteaux de Nassau, qui possède les crus du Rhin les plus fameux et les meilleurs, et ceux de la province si populeuse de la Hesse rhénane; en Bavière, elle croît avec succès sur les bords du Rhin et du Mein; en Wurtemberg, dans la vallée du Neckar et près du lac de Constance. De plus, la Bavière cultive en grand le houblon, nécessaire à l'une de ses fabrications les plus considérables.

Il s'en faut de beaucoup, cependant, que ces États soient restés étrangers à l'activité manufacturière de l'époque. Chaque jour ils tentent de nouvelles entreprises; Munich, l'une de leurs capitales, réussit dans plusieurs branches élégantes, savantes même. Ils continuent, d'ailleurs, avec la même habileté leurs industries traditionnelles: telle est celle de la bière que la Bavière excelle à fabriquer et qu'elle aime avec passion; celle des marchandises de Nuremberg, outils de toute espèce, tabletterie, jouets d'enfants, etc., recherchés des deux côtés de l'Atlantique à cause de leur bas prix; celle enfin des horloges en bois du Schwartzwald.

Francfort-sur-le-Mein, célèbre par ses foires, est le premier centre commercial de cette région, où brillent, comme centres secondaires, Mayence, Nuremberg et Augsbourg.

Ce n'est pas ici le lieu de retracer, d'après des souvenirs bien chers, des sites grandioses ou gracieux, des

ruines pittoresques, les anciens monuments de l'art ou ses créations récentes ; j'ai dû me borner ici à quelques données générales sur l'ensemble d'intérêts économiques représentés par le Zollverein.

Le développement de ses frontières extérieures, en 1836, était de 1,064.49 milles dont 128.80 seulement le long de la mer (1).

Lors de l'application de sa loi de 1818, la Prusse n'avait pas eu moins de 1,073.17 milles à surveiller. Réduite en 1828 à 990.11 milles par l'incorporation des enclaves, la ligne de douanes régie par son tarif avait été, dans la même année, étendue jusqu'à 1,107.67 par l'accession de la Hesse-Darmstadt, mais bientôt, de 1829 à 1832, diminuée par d'autres accessions, à 1,071.73. Après que les grands traités de 1833 l'eurent portée à 1,206.14 milles, ceux de 1835 et 1836 la ramenèrent à 1,064.49, chiffre inférieur pour l'association entière à celui de la monarchie prussienne toute seule en 1818. On a calculé à 2,175.21 le développement total des lignes de douane qui entouraient, sous le régime de l'isolement, les différents États associés ; en effaçant les frontières communes, l'association y avait donc opéré une réduction de plus de moitié.

Le territoire ainsi délimité participait à la fois du midi et du nord de l'Allemagne. Cependant borné, dans le midi, par la barrière infranchissable de l'Autriche, il appartenait au nord pour les deux tiers environ, et la Prusse en était, par suite, l'État prépondérant. Tout incomplet qu'il était, la place qu'il occupait outre Rhin justifiait la dénomination ambitieuse d'*Association alle-*

(1) Nebenius et Kuhne, ouvrages déjà cités.

mande. Ce qui lui faisait le plus défaut, c'était le voisinage d'une vaste mer. A tout prendre, il réunissait la plupart des conditions d'une grande puissance agricole, manufacturière et commerciale.

CHAPITRE III.

LES TRAITÉS D'ASSOCIATION.

Les vingt et quelques États allemands qui avaient apporté dans le Zollverein la totalité ou une partie de leur territoire, n'y participaient pas tous au même titre. Les uns étaient des associés véritables, traitant entre eux sur le pied de l'égalité ; les autres, satellites des premiers, n'appartenaient à l'association qu'indirectement. En 1836 les associés directs étaient au nombre de dix, savoir : la Prusse, la Bavière, la Saxe-Royale, le Wurtemberg, Bade, les deux Hesses, Nassau, Francfort-sur-le-Mein, et la Thuringe. Cette dernière dénomination comprenait, indépendamment de districts de la Prusse et de la Hesse-Electorale, le grand-duché de Saxe-Weimar, les trois autres duchés saxons, les deux principautés de Schwarzbourg et les trois principautés de Reuss ; ces États ou fragments d'États étaient, on l'a dit plus haut, entrés collectivement dans le Zollverein, et n'y représentaient qu'une seule personne morale. Les associés indirects se composaient de petits États, ou de portions de territoire d'États voisins, même étrangers aux Zollverein, par exemple du Hanovre, du Holstein ou du Mecklembourg, que des arrangements particuliers

avaient annexés, sous le rapport des douanes, à l'associé direct dans le territoire duquel ils étaient enclavés. Ainsi les duchés d'Anhalt et la principauté de Waldeck gravitaient dans l'orbite de la Prusse, et celles de Hohenzollern dans celle du Wurtemberg.

Pour les deux classes d'associés, à part l'exercice des droits de souveraineté conservé par les uns et aliéné par les autres, les bases de l'association étaient les mêmes. Formulées par les traités de 1833, dont les stipulations avaient été presque textuellement reproduites pour les accessions postérieures, elles consistaient en trois points : une législation uniforme aux frontières extérieures, la liberté du commerce à l'intérieur, et la communauté des recettes.

Tous les États reconnaissaient la même législation de douane, le même tarif d'entrée, de sortie et de transit, les mêmes règlements. Cette uniformité n'était pas tellement absolue, toutefois, qu'elle ne comportât des exceptions, compatibles avec le but commun, que des intérêts locaux pouvaient exiger. Sur des articles d'un trafic restreint, un régime spécial d'entrée ou de sortie était autorisé au besoin ; et une certaine latitude était également admise pour les droits de transit, suivant les convenances de telle ou telle route commerciale.

Pour la rédaction du tarif commun, de même que pour la facilité des relations, rien n'eût été plus utile qu'un système uniforme de monnaies, de poids et de mesures. Les parties contractantes prirent à cet égard des engagements. Le plus pressé était le choix d'un poids de douane commun. Dès le premier tarif on adopta le quintal de Hesse-Darmstadt équivalant à cinquante de nos kilogrammes et assez rapproché des quintaux usités

dans la plupart des États; l'Association allemande faisait ainsi, à son début, un premier pas vers le système métrique décimal, et se rapprochait de la France, des Pays-Bas, de la Belgique et de la Suisse. Mais, jusqu'à nouvel ordre, la déclaration, la pesée et le mesurage des marchandises, et le paiement des droits de douane continuaient de s'effectuer avec les poids, les mesures et les monnaies de chaque État. Ne pouvant encore faire disparaître une diversité traditionnelle, on en atténuait les inconvénients au moyen de tables de réduction. On recevait, à un cours officiel, dans les bureaux de douane, les monnaies d'or et d'argent des associés. Quant au tarif commun, pour satisfaire également aux convenances du Nord et à celles du Midi, il contenait deux tableaux distincts, dont l'un donnait les droits en unités prussiennes, et l'autre en unités bavaroises; dans ce dernier tableau, seulement, l'unité de poids était le quintal de douane.

Tout droit de douane cessait d'être perçu aux frontières intérieures, et les marchandises circulaient d'un État à l'autre avec une entière liberté, en suivant, bien entendu, les routes habituelles. Étaient exceptées, cependant, avec les cartes à jouer et le sel, objets de monopole pour les gouvernements, et avec les contrefaçons des articles auxquels un État avait accordé un brevet d'invention, certaines denrées, soumises, dans les différents pays, à des taxes de consommation différentes, ou même imposées dans les uns sans l'être dans les autres.

En principe toute association de douanes devrait être en même temps une association d'impôts, au moins d'impôts indirects. Entre associés, l'équité exige que les conditions de production et de vente, celles du moins

Toute l'étendue du Zollverein était dorénavant un vaste champ ouvert au travail de tous ceux qui l'habitaient. Le Bavarois pouvait aller exercer son industrie en Prusse, et le Prussien en Bavière, tout comme chez nous le Breton en Normandie et le Normand en Bretagne. Cette solidarité les suivait au dehors; dans les places de commerce et dans les ports étrangers, tous étaient placés sous la protection commune des consuls de l'un ou de l'autre des États contractants.

Les recettes communes consistaient dans le produit des droits d'entrée, de sortie et de transit.

Avant d'en opérer le partage, on en déduisait les frais d'administration que chaque État prélevait, les restitutions pour perception indue, les bonifications et modérations de droit accordées en vertu de stipulations communes. Il n'en était pas de même des dégrèvements non autorisés par la loi de douane au profit d'industriels d'un État, ni des exemptions en faveur des objets importés pour l'usage du souverain ou des agents diplomatiques accrédités à sa cour, ni enfin des immunités quelconques à l'entrée, à la sortie et au transit, pour des articles isolés; le gouvernement de qui la mesure émanait, en supportait les frais, et avait à en tenir compte à l'association. On avait, du reste, maintenu d'un commun accord les faveurs de douane dont jouissaient les grandes places de foire, tout en déclarant qu'elles ne seraient pas étendues et qu'avec tous les ménagements convenables, on se proposait de les restreindre et finalement de les supprimer: ainsi avaient été calmées les inquiétudes de ces places, et notamment de Leipsick.

Les défalcations nécessaires étant faites, les recettes

se partageaient entre les États associés proportionnellement à leur population ; et à cet effet un recensement avait lieu dans chacun tous les trois ans. Les habitants des petits territoires, appendices de l'un d'entre eux, grossissaient le chiffre de celui-ci, qui, en vertu d'arrangements particuliers, payait une somme annuelle à leurs souverains, également d'après la base de la population. A cette règle équitable et simple avaient été apportées deux exceptions. Ainsi, la consommation de Francfort-sur-le-Mein en articles étrangers, passibles de droits, étant relativement plus considérable que celle des autres États, sa population urbaine avait été admise pour un chiffre quadruple (1); et la Prusse, pour dédommagement des droits de transit et de navigation perçus sur l'Oder, la Vistule et autres cours d'eau, recevait de la caisse commune un préciput annuel de 300,000 thalers (1,125,000 fr.).

Voilà comment étaient réglés les intérêts commerciaux et financiers. Voici maintenant quelle était l'organisation des pouvoirs législatif, administratif et judiciaire au sein du Zollverein.

Le trait caractéristique du pouvoir législatif était l'unanimité requise pour ses résolutions. La majorité ne faisait jamais loi. Tout changement à la législation de douane, toute mesure d'une application générale, fût-ce même un simple règlement administratif, devait réunir tous les suffrages. Ce n'était point comme dans la diète germanique, où les différents membres participaient aux votes dans la proportion de leur importance. L'égalité absolue régnait dans les délibérations du Zoll-

(1) Exactement pour 4 2/5; la population rurale ne compte que pour son chiffre réel.

verein, quelle que fût la population, le titre, le rang hiérarchique de son souverain. Sauf Francfort-sur-le-Mein et Nassau, qui partageaient une voix commune, chaque État avait sa voix.

Une association, où le *veto* d'un petit prince pouvait annuler les résolutions de tous les autres membres, était certes dans des conditions médiocres de développement. Il convient de faire remarquer, cependant, que, dans les conférences préparatoires de la période antérieure, l'idée d'une répartition des voix en raison de l'importance des États avait été, après mûr examen, écartée comme une pierre d'achoppement, et que, sans l'assurance pour les gouvernements de traiter entre eux de puissance à puissance, et de n'être liés que par les décisions auxquelles ils auraient adhéré, le Zollverein n'eût probablement pas abouti. La condition de l'unanimité était, du moins, une garantie contre des résolutions imprudentes, un gage de stabilité. Dans les commencements même, lorsque le sentiment de l'intérêt collectif conservait toute sa vivacité, et avant que le temps eût créé des dissidences, elle ne devait rien empêcher d'utile.

Tous les ans, dans les premiers jours de juin, les commissaires des États devaient se rassembler. Le congrès douanier était à la fois le pouvoir législatif et la haute cour administrative du Zollverein. Il délibérait sur les changements à apporter à la législation, au tarif, à l'administration, en un mot sur le perfectionnement du système. En même temps il arrêtait les comptes définitifs de l'année, et connaissait de l'inobservation des conventions dans tel ou tel État, lorsque l'affaire n'avait pas été terminée par échange de notes entre les cabinets.

Son siége n'était pas fixe, comme celui de la diète germanique; chacune des capitales le possédait à son tour; à la clôture de chaque session les commissaires désignaient de concert le lieu de la prochaine conférence, en ayant égard à la nature des sujets qui devraient y être débattus; la première assemblée se tint à Munich. Cette mobilité donnait satisfaction à tous les amours-propres, et facilitait l'étude de tous les intérêts. La Prusse ne s'était pas attribué la présidence du congrès, pas plus qu'elle n'avait imposé sa capitale. Les commissaires nommaient eux-mêmes leur président, et la direction des débats ne conférait à celui-ci aucune prééminence sur ses collègues.

Indépendamment des sessions ordinaires, si dans le courant de l'année il surgissait tout à coup une question réclamant une solution immédiate, les commissaires étaient appelés à la résoudre dans une réunion extraordinaire, à moins que les cabinets ne la débattissent entre eux par voie de correspondance.

Un tel mode de délibérer convenait à l'Allemagne accoutumée aux congrès diplomatiques; et rien n'était plus simple que cette délégation de pouvoirs dans les États où tous les pouvoirs étaient réunis dans les mains du monarque déléguant. Mais, dans ceux où les chambres étaient admises au partage de la puissance législative, elle impliquait de la part de ces assemblées une sorte d'abandon de leurs prérogatives en matière de lois de douane. La faculté des chambres de Bavière, de Wurtemberg ou de Bade de refuser leur assentiment aux résolutions du congrès, était illusoire, puisqu'elles ne pouvaient l'exercer sans compromettre l'existence de l'association; et elles n'avaient dès lors qu'à les enregistrer.

Elles pouvaient, toutefois, émettre sur les questions de commerce, des vœux dont leurs gouvernements avaient à tenir compte dans les instructions aux commissaires, et ressaisir par ce moyen une juste part d'influence.

Un bureau central, siégeant à Berlin, et où chaque gouvernement était représenté, recevait de toutes les directions de douane les états trimestriels et annuels des recettes ; sur ces pièces, il arrêtait les comptes provisoires des trimestres, et préparait les comptes définitifs de l'année.

Au-dessous de ce centre administratif se plaçaient les directions et les bureaux principaux et secondaires de douane des différents États. Les États eux-mêmes en nommaient les employés qui faisaient le service sur leur territoire, et chacun gardait avec ses douaniers sa portion de la frontière extérieure, sauf à être indemnisé, par une déduction, convenue d'avance, sur la recette brute, des dépenses faites dans un but social. A Francfort-sur-le-Mein, néanmoins, le sénat ne pouvait choisir une partie du personnel que sur la présentation des États limitrophes.

Mais tous les services s'accomplissaient suivant des règles uniformes ; sur tous les points du Zollverein, les directions et les bureaux étaient comme autant de machines construites sur le même modèle et fonctionnant de la même manière ; en outre, une surveillance mutuelle assurait l'exacte et loyale exécution des règlements. Les gouvernements avaient la faculté d'adjoindre un contrôleur aux bureaux principaux de leurs associés, et d'envoyer dans les directions des inspecteurs, à l'égard desquels la sincérité était prescrite ; ils étaient tenus de se communiquer tous les renseignements relatifs à la communauté.

C'est ainsi qu'on avait pourvu à l'ordre et à l'harmonie

de l'ensemble, tout en respectant l'indépendance et en ménageant les susceptibilités des États. Dans la même pensée, on avait réservé à chacun de ceux-ci la répression des délits de douane qui se commettaient sur son territoire, ainsi que le droit de grâce, inséparable de celui de châtiment; et en même temps on avait établi pour ces délits, par quelque tribunal qu'ils fussent jugés, une pénalité commune. La répression de la contrebande était, de plus, assurée par des cartels de douane.

Telles étaient, en substance, les stipulations du pacte d'union douanière. Si elles laissaient encore beaucoup de points à résoudre, et comportaient des améliorations, équitables et sages dans leur ensemble, elles suffisaient pour le présent. Soumises à une première expérience de courte durée, elles étaient renouvelées de plein droit pour douze ans à partir du 1er janvier 1842, si la dénonciation n'en avait pas été faite deux ans avant l'expiration du terme conventionnel. Mais elles devaient cesser, au cas où, dans l'intervalle, tous les États allemands réaliseraient pleinement, par des mesures communes, le vœu de l'article 19 de l'acte fédéral. De même, si tous les États venaient à s'entendre au sujet du libre commerce des denrées alimentaires, le tarif nouveau devait être modifié en conséquence. Le Zollverein témoignait ainsi de son respect pour la Confédération germanique, en dehors de laquelle il se constituait, et réservait à l'avenir une unité nationale, qu'il ne donnait pas. En attendant il se déclarait prêt à accueillir les autres Etats allemands qui désireraient se joindre à lui. Quant aux pays étrangers, il annonçait l'intention de conclure avec eux des traités, non pas d'union douanière, mais de commerce.

CHAPITRE IV.

LE TARIF DES DOUANES.

Les petits États ne comportent pas un haut tarif de douanes. Bornés dans leur production, ils ont trop besoin des articles étrangers, pour en restreindre l'importation ou pour les exclure. Comme ressource fiscale, un tarif élevé y manquerait son but, les frais de surveillance qu'il entraîne absorbant le plus clair des recettes. Comme moyen de protection pour l'industrie du pays, il le dépasserait, en créant des monopoles; dans les grands Etats qui ont adopté, pour certains produits, le système prohibitif, la concurrence du dedans remplaçait plus ou moins celle du dehors; cette concurrence est nulle dans les petits.

Aussi les tarifs allemands étaient-ils très-faibles. Pour être multipliées sur le sol germanique, les barrières de douane n'y étaient pas hautes. Rien de plus doux que le tarif de Bade, si ce n'est celui de Saxe. Le tarif de l'union bavaro-wurtembergeoise surpassait de beaucoup tous les autres par l'élévation des droits, sans atteindre néanmoins celui de la Prusse; mais ses résultats financiers n'avaient pas été satisfaisants (1).

(1) Voici les droits de ces tarifs, sur quelques marchandises, que généralement, dans un but fiscal ou de protection, on impose assez fortement :

1° TARIF SAXON, DU 23 MARS 1822.

Denrées coloniales	0 thaler	08 bon gros	le quintal,
Vins	1	00	le quintal ou 3/4 d'eimer.

Dans un Etat plus considérable, le tarif prussien avait fourni d'abondantes recettes, et aidé efficacement au développement de l'industrie. Bien qu'au commencement il eût froissé les autres Etats allemands, il s'était trouvé plus tard éminemment propre à les rallier.

Lors de la négociation des traités d'union douanière,

Tissus de coton	1	00	le quintal.
Tissus de laine autres que draps	1	00	»»
Draps	2	00	»»
Tissus de soie	3	18	»»
Parfumerie, modes, orfévrerie et bijouterie	2	00	»»

2° TARIF BADOIS DE 1827.

Denrées coloniales	1 florin	20 kreutzers	le quintal.
Vins en fûts	6	00	l'ohm.
Vins en bouteilles	2	30	le quintal.
Tissus de toute espèce	6	40	»»
Parfumerie, modes, orfévrerie et bijouterie	6	40	»»

En 1833, ce tarif fut relevé ; le droit sur les denrées coloniales fut porté à 3 fl. 20 kr. ; et le droit sur les tissus et sur les modes à 10 florins. Déjà, en 1829, le droit sur les vins avait été porté à 9 florins.

3° TARIF DE L'UNION BAVARO-WURTEMBERGEOISE, DU 20 FÉVRIER 1828.

Sucre raffiné	10 flor.	00 kr.	le quintal.
Sucre brut. p. raf.	3	20	»»
Café et épices	10	00	»»
Vins rouges	10	00	»»
Vins blancs	5	00	»»
Tis. de cot. 20, 25 et (suivant l'espèce).	50	00	»»
Tissus de laine	60	00	»»
Tissus de soie	1	00	la livre.
Modes, orfévrerie et bijouterie	1	00	»»
Parfumerie	60	00	le quintal.

la Prusse avait eu à écarter des demandes de réduction, qui auraient pu porter atteinte, soit à ses revenus, soit à ses fabriques; elle avait à peine accordé aux vœux de la Saxe un léger dégrèvement des tissus de coton et de laine; mais un grand nombre d'intérêts allemands étaient attirés plutôt que repoussés par l'élévation relative de ses droits de douane. Le changement de législation n'avait pas laissé, il est vrai, d'être douloureux dans les petits Etats ; excepté dans la Bavière et dans le Wurtemberg, dont le régime se rapprochait de celui de la Prusse, il y avait été accompagné d'une mesure rigoureuse ayant pour but de sauvegarder les recettes; les marchandises étrangères accumulées par la spéculation, dans les derniers moments du règne des droits minimes, avaient été frappées d'une perception rétroactive (*Nachsteuer*). Mais ce n'était là qu'une vexation temporaire. En définitive le tarif prussien, par sa modération éclairée, répondait aux besoins des populations allemandes et convenait à leur tempérament; restrictif comme celui de l'Autriche, il les eût éloignées; trop facile, il leur eût paru insuffisant. Et voilà comment, après quinze années d'épreuve, il était devenu le tarif du Zollverein, accepté librement, non imposé.

Dans cet espace de quinze ans, le tarif prussien avait subi plusieurs remaniements, portant en majeure partie sur la forme, mais n'altérant pas son économie générale : par exemple, le droit d'entrée et l'impôt de consommation perçus séparément sur diverses marchandises avaient été réunis, le classement amélioré, le nombre des positions réduit (1), le droit de sortie, enfin, supprimé pour plusieurs articles (2).

(1) De 67 à 44.
(2) Le nombre des droits de sortie était, en 1818, de 35; en 1833, de 19.

J'ai, dans un précédent chapitre, retracé son origine et ses bases. Au moment où sa sphère d'application s'agrandit, je dois en faire connaître avec quelques détails la forme comme le fond.

La forme en était originale, plutôt qu'heureuse. Parmi les tarifs des divers peuples, les uns rangent les objets d'après les initiales des noms qui les désignent; les autres groupent ensemble, avec plus ou moins de méthode, les produits de même nature. L'ordre alphabétique est commode pour les recherches; mais il ne satisfait pas l'esprit. Le meilleur est de combiner les deux classements. Notre administration des douanes l'a fait avec bonheur, au moyen d'une classification suffisamment rationnelle des matières commerciales dans le tarif proprement dit, et du répertoire alphabétique qu'elle y a annexé. L'administration prussienne a autrement procédé : elle a choisi un nombre limité d'articles isolés ou de groupes d'articles; produits du règne animal, végétal ou minéral, naturels ou fabriqués, elle les a rangés indifféremment par ordre alphabétique, en leur donnant à chacun un numéro au moyen de chiffres; c'est ce qu'on appelle les *positions* du tarif. Les groupes comprennent soit les objets analogues, soit une matière avec ses dérivés, par exemple, les *boissons, comestibles et épiceries*, ou bien le *coton* avec les *fils* et *tissus* qu'il sert à confectionner. Les lettres de l'alphabet indiquent les divisions de ces groupes; et les chiffres reparaissent pour les subdivisions (1).

(1) Voici, par exemple, comment était disposé dans le tarif de 1818 le groupe *coton* :

1 Coton et articles en coton.
  a — en laine

Cette distribution ingénieuse n'était qu'un effort impuissant pour réunir dans un seul et même tableau l'ordre alphabétique et l'ordre systématique, c'est-à-dire deux éléments qui s'excluent. Elle séduisait au premier abord par l'apparence de la simplicité ; et quelquefois on a opposé les quarante et quelques articles du tarif du Zollverein aux centaines ou même aux milliers d'articles des autres tarifs douaniers. Mais, en réalité, ces quarante et quelques positions n'étaient la plupart que des dénominations générales, comprenant un plus ou moins grand nombre d'articles, eux-mêmes plus ou moins subdivisés; et, sans un volumineux répertoire, il eût été difficile de ne pas se perdre dans un tel dédale.

Ce qui, sous le rapport de la forme, recommandait particulièrement le tarif du Zollverein, c'était l'adoption du poids, du nombre, de la mesure, comme base de la perception des droits.

Qu'il existe une proportion convenable entre le prix des marchandises et les droits qu'on lève sur elles, le bon sens et l'équité l'exigent, et, sous quelque forme que ce soit, c'est toujours une portion plus ou moins déterminée de cette valeur qu'on a en vue de percevoir; mais les droits établis, ou plutôt formulés d'après la valeur, entraînent de graves difficultés dans l'application. L'appréciation d'un élément aussi variable que la valeur, donne lieu à des débats sans fin entre la douane et le

b — filé.
1 — blanc et ouate.
2 — teint.
c — manufacturé.
1 — blanc d'une seule et de plusieurs couleurs, ainsi que demi-coton, mêlé de laine, de poils ou de lin.
2 — imprimé et fil blanc, tel que mousseline, gaze, etc., et bonneterie de toute espèce.

commerce. La tarification à la valeur est sans inconvénients, lorsqu'il s'agit de droits minimes, au paiement desquels le commerce n'a aucun intérêt à se soustraire ; mais, quelque mode de liquidation qu'on emploie, les évaluations officielles comme dans quelques républiques de l'Amérique espagnole, les déclarations des importateurs, sous la réserve, pour la douane, de ce qu'on appelle le droit de *préemption*, c'est-à-dire, la faculté de prendre pour son compte les marchandises sous-estimées en payant un tant pour cent à leur propriétaire, ou enfin l'appréciation de la douane elle-même, cette tarification est une source perpétuelle de contestations sous un tarif quelque peu élevé.

Rien de plus simple, au contraire, rien de plus facile à appliquer que la tarification au poids pour la grande masse des articles, à la mesure ou au nombre pour quelques-uns. Le premier employé venu peut peser des colis, et il n'y a pas à discuter sur la décision d'une balance. Les droits *spécifiques*, c'est ainsi qu'on les désigne dans la langue des douanes, donnent lieu à deux objections. Ils sont fixes, tandis que les prix varient ; ils frappent d'une manière aveugle le produit commun et le fin. Mais l'une et l'autre objection ne portent que sur le mode d'application des droits, et non pas sur leur principe. Ils peuvent toujours, par des révisions opportunes, être mis en rapport avec les prix des marchandises ; ils peuvent, au moyen de distinctions équitables, tenir compte de leurs qualités. Ils possèdent, du moins, un inappréciable avantage, celui d'être certains et déterminés.

Aujourd'hui, les gouvernements éclairés, dans l'intérêt bien entendu du trésor non moins que du commerce, s'attachent à simplifier la besogne de la douane, en éta-

blissant les droits d'après le poids, de manière à les faire ressortir à un tant pour cent donné; tous les jours les droits *ad valorem* sont convertis par eux, et disparaissent de leurs tarifs. Il n'en existe plus qu'un petit nombre dans celui de l'Angleterre; il en reste encore moins dans celui de la France ; ceux qui subsistent s'appliquent à des marchandises qui, par l'extrême mobilité de leurs prix, comporteraient difficilement des droits spécifiques. En revanche, les États-Unis, par une exception qui n'a pas trouvé d'imitateurs, ont, depuis 1846, adopté un système exclusif de droits à la valeur.

Dès 1818 la Prusse les avait entièrement exclus du sien; et en cela, il faut le dire à sa louange, elle avait pris les devants sur tous les autres États.

Le tarif du Zollverein pour 1834-36 présentait, sous cinq sections différentes, une liste des articles exempts, le tableau des droits d'entrée et de sortie, le régime du transit, celui de la navigation des fleuves et des rivières, enfin des dispositions générales. Il n'y a pas à s'arrêter ici sur ces dispositions purement réglementaires, ni sur les droits de navigation pour lesquels le document ne faisait que se référer aux stipulations du congrès de Vienne et aux arrangements conclus sur cette base. Mais il convient de retracer dans ses éléments essentiels la législation de l'importation, de l'exportation et du transit.

Sur la liste des exemptions figuraient les produits ruraux des propriétés coupées par la frontière : le lait, les œufs, les volailles et le menu gibier ; les fruits frais, le poisson frais; les pierres et les bois communs transportés par terre; des plantes potagères, des substances minérales, et autres objets du commerce des frontières ou

d'un trafic restreint. Elle comprenait encore les effets à usage et les objets de transport des voyageurs, les effets à usage et les meubles des personnes qui s'établissaient dans le pays; le papier écrit; les objets d'art pour les musées, bibliothèques et autres établissements publics; l'or et l'argent, monnayés ou en lingots. Ces articles, au nombre de 29, jouissaient d'une entière immunité, à la sortie et au transit comme à l'entrée.

De même qu'en 1818, le droit général d'entrée était de 15 gros d'argent ou 1/2 thaler, en monnaie prussienne, par quintal prussien. En monnaie bavaroise, c'était 30 kreutzers par quintal de douane (soit environ 3 fr. 75 c. par 100 kilog.). Ce droit n'était applicable qu'aux articles non dénommés; si quelques produits importants appartenaient à cette catégorie, entre autres la soie, l'indigo, l'huile de poisson, la plupart de ceux qui alimentent le commerce étaient repris au tarif avec un droit spécial. Deux articles seulement, les cartes à jouer (1) et le sel, étaient prohibés.

Les statisticiens allemands (2) ont coutume de distinguer, en matière de tarifs de douane, quatre grandes classes de marchandises, savoir : 1° les objets de consommation dont le pays ne produit pas les similaires; pour l'Association allemande, ce sont les denrées du midi et celles des tropiques, par exemple, le riz et le café; 2° les objets de consommation, pour lesquels le pays est en concurrence avec l'étranger, tels que le vin ou le blé; 3° les matières premières et les produits demi-fabriqués, tels que le coton en laine et le fil

(1) Dans quelques États, les cartes à jouer sont admises pour usage personnel sous certaines formalités.

(2) Notamment Dieterici, dans ses *tableaux statistiques*.

de coton ; 4° les objets manufacturés. La première classe est éminemment imposable ; c'est elle qui fournit aux grands États européens la part la plus forte de leurs recettes douanières ; ils la taxent dans un but exclusivement fiscal. La seconde est pareillement une source abondante de revenus ; mais, bien que l'agriculture, à laquelle elle se rattache, comporte une moindre dose de protection que l'industrie manufacturière, l'intérêt du travail indigène concourt quelquefois avec celui du trésor dans la fixation des droits qu'on établit sur elle. Cet intérêt est prépondérant à l'égard des deux dernières, du moins dans les États où règne le système protecteur, soit qu'on facilite l'introduction des matières destinées à être mises en œuvre, soit qu'on restreigne celle des produits de fabrication étrangère.

Voici comment le tarif du Zollverein remplissait l'un et l'autre objet.

Parmi les objets de la première catégorie, le café et le cacao, au droit de 6 thalers 20 gros par quintal, le thé à celui de 11 thalers, les fruits secs à celui de 4 thalers, étaient taxés avec modération, eu égard à leur prix et à leur emploi. D'autre part, le riz, article de nécessité plutôt que de luxe, était fortement grevé par le droit de 3 thalers ; et le droit de 5 thalers sur le sucre brut destiné aux raffineries, c'est-à-dire sur un objet de grande consommation et sur une matière première, était relativement élevé.

Les taxes les plus lourdes portaient sur certains produits de la seconde classe, 8 thalers sur les vins, et 5 sur les tabacs en feuilles étrangers. Elles étaient hors de proportion avec les droits que payaient les vins et les tabacs indigènes, et par suite énergiquement pro-

tectrices. Mais l'impôt, qui était exorbitant pour le vin (1), pouvait être facilement supporté par le tabac. Beaucoup moindres étaient les droits sur les céréales et sur les bestiaux, sans être exempts d'une pensée de protection pour l'agriculture du pays, qui aurait pu s'en passer.

Mais le tarif se distinguait éminemment par le traitement libéral des matières premières. Il admettait en franchise le coton en laine, la laine brute, les minerais, le fer brut de toute espèce, la terre à porcelaine, les peaux et les poils bruts, les chardons cardières, etc., et soumettait les autres matières à des droits minimes qui ne pouvaient les enchérir sensiblement.

Il n'était pas beaucoup plus exigeant sur les produits demi-fabriqués. Le fil de coton blanc, non tors, payait 2 thalers par quintal, le fil de lin écru 5 gros, la soie teinte, blanchie ou torse 6 thalers, le fer forgé 1 thaler. En cela, les industries qui employaient ces produits comme matières premières, se trouvaient favorisées au détriment de celles qui les préparaient.

Le taux du droit protecteur variait pour les objets manufacturés. Les droits de 2 thalers par quintal sur les tissus de lin écrus, et de 11 thalers sur les mêmes tissus blanchis ou teints, et ceux de 110 et 55 thalers sur les tissus de soie et demi-soie, ressortaient à des taux inférieurs au taux, originairement adopté, de 10 p. 0/0 de la valeur. Il est vrai que l'Allemagne avait été jusque-là sans rivale dans la première de ces industries, et que le haut prix des produits de la seconde commandait de les ménager, à cause de l'appât qu'il offrait à la contrebande. Le droit de 30 thalers sur la généralité des tissus

(1) Il était atténué, pour le vin, par la remise de 20 p. 0/0 qui était accordée aux négociants important de fortes quantités des lieux d'origine.

de laine était supérieur à 10 p. 0/0, et celui de 50 thalers sur les tissus de coton dépassait de beaucoup cette limite, franchie aussi pour un certain nombre d'autres articles.

Il était, du reste, difficile de calculer exactement le tant p. 0/0 auquel s'élevaient des droits spécifiques, qui, étant généralement les mêmes pour tous les produits de la même espèce, sans distinction de qualité, les frappaient très-inégalement. Pour les plus précieux, ils étaient à peu près nuls; pour les moins chers, à peu près prohibitifs. Les objets de luxe étaient ménagés, et les articles courants traités avec sévérité. Mais les auteurs du tarif avaient voulu éviter l'inconvénient des distinctions multipliées. En même temps ils assuraient une protection plus forte aux industries qui alimentent la consommation la plus considérable, et qui avaient le plus de chances de prospérer dans le pays.

Le prix des objets manufacturés tendant à diminuer par suite les progrès de l'industrie, la protection qui résulte de droits au poids pour les fabriques nationales augmente au bout d'un certain nombre d'années, si ces droits ne sont pas réduits. Or, à part une faible réduction sur les tissus de coton et de laine, opérée sur la demande de la Saxe, le tarif prussien de 1818 était sorti à peu près intact de ses révisions triennales; dès lors le tarif du Zollverein, avec les mêmes droits, était de fait plus protecteur, et il devait le devenir davantage.

Le principe de l'immunité à la sortie, qui prévaut aujourd'hui chez les nations commerçantes, ne souffrait dans le Zollverein qu'un petit nombre d'exceptions. Elles concernaient diverses matières premières, indigènes ou exotiques. Sur celles de ces dernières qui entraient en

franchise, le droit de sortie remplaçait le droit de transit, qu'on eût éludé en les présentant pour la consommation. Il retenait les autres pour les fabriques du pays, les drilles, par exemple, et la laine brute. Réduit de 3 à 2 thalers, le droit sur ce dernier produit n'arrêtait pas l'écoulement des belles toisons de l'Allemagne, et il était acquitté par l'étranger.

Sans encourager artificiellement l'exportation de certains articles, le Zollverein allouait, sur le sucre raffiné et sur le tabac fabriqué, une équitable restitution des droits qui avaient été prélevés sur les matières employées. Par les mêmes motifs, la Prusse et les autres États ralliés sous son système de contributions indirectes, accordaient un drawback à la sortie des spiritueux.

Bien que les droits d'entrée et de sortie fussent uniformément applicables à toutes les frontières, il existait, cependant, des taux particuliers, pour quelques-unes, à certains produits. C'est ainsi que les céréales, à l'entrée et à la sortie, les bois, à la sortie seulement, étaient soumis, en Bavière et en Wurtemberg, à des tarifs spéciaux annexés au tarif général.

Le régime du transit était la partie la plus défectueuse de la législation douanière du Zollverein.

La loi prussienne de 1818 l'avait assujetti, en principe, au paiement des taxes d'entrée (1) et de sortie réunis. Le tarif du Zollverein pour 1834-36 avait modifié cette règle : ainsi, les articles qui, à l'entrée ou à la sortie, ou à la fois à l'entrée et à la sortie, payaient moins de 1/2 thaler par quintal, ou qui étaient taxés d'après le nombre ou la mesure, payaient le même ou

(1) Sans le droit de consommation, alors distinct du droit d'entrée.

les mêmes droits au transit; et il n'était demandé qu'un 1/2 thaler à ceux dont les droits d'entrée ou de sortie dépassaient ce chiffre. Mais la règle générale disparaissait en quelque sorte sous la multitude des exceptions : les unes élevaient le droit sur certaines lignes et sur certaines marchandises; les autres le réduisaient. A l'est de l'Oder, le Zollverein exploitait les avantages de sa position géographique; sur la ligne du Rhin la peur de la concurrence le rendait plus réservé.

Autrefois, les gouvernements cherchaient dans le transit une source directe de revenus, croyant s'enrichir ainsi aux dépens des étrangers. C'étaient ces vieux errements qu'avait suivis la Prusse, et, d'après elle, l'Association allemande. Mieux fixées sur les avantages réels du transit, les nations les plus éclairées l'encouragent par l'immunité, au risque même de faciliter au dehors l'écoulement des produits rivaux des leurs. Les transports qu'il occasionne et le mouvement d'affaires qu'il détermine ont en effet un tout autre prix, même pour le trésor, que l'impôt qu'il peut acquitter; tandis que des droits élevés l'effarouchent et le rejettent dans d'autres voies, les exemptions l'attirent, et il enrichit les lieux où on l'accueille avec faveur. Des exceptions nombreuses et confuses étaient de nature à l'entraver dans le Zollverein, non moins que l'élévation des droits, outre qu'elles créaient, au profit de certaines parties du territoire, des priviléges peu compatibles avec le but de l'association, qui est l'unité; elles embarrassaient le négociant étranger, et paralysaient ses expéditions dans une contrée où une erreur de ligne pouvait déranger ses calculs.

A tout prendre, et malgré des défauts évidents, le

tarif du Zollverein, à son début, était, dans son ensemble, beaucoup moins restrictif et moins compliqué que ceux des grandes puissances du continent à la même époque, et même, à bien des égards, que celui de l'Angleterre, réformé par Huskisson.

CHAPITRE V.

MESURES DE L'ASSOCIATION.

Après avoir fait connaître le territoire, l'organisation et le tarif du Zollverein, il est temps de le montrer à l'œuvre. Quelque obstacle que dût lui opposer la condition de l'unanimité des suffrages, nous le voyons, dans la première période où nous sommes, agir et se mouvoir avec aisance. Point de tiraillements, point de lenteurs préjudiciables. La meilleure entente préside à des mesures généralement sages et heureuses.

Ces mesures consistent dans des modifications au tarif, dans des arrangements complémentaires entre les associés eux-mêmes, dans des conventions et des traités, soit avec d'autres Etats allemands, soit avec des États étrangers.

Il ne pouvait être question d'apporter à un tarif si récemment adopté des modifications profondes, soit pour corriger des imperfections, soit pour satisfaire des besoins nouveaux qui n'avaient pas eu le temps de se produire. Néanmoins, le tarif de 1833 ne sortit pas intact des conférences de Munich en 1836 et de Berlin en 1839.

Celle de Munich, dans l'intérêt du travail du pays,

introduisit quelques distinctions nouvelles, et éleva les droits d'entrée sur le fer forgé pour ouvrages fins (3 thalers au lieu de 1), sur le fil de lin tors (2 thalers au lieu de 1), sur la laine filée, blanche, torse ou teinte, et sur la soie teinte ou blanche, grége ou moulinée (8 thalers au lieu de 6). La question, plus tard si brûlante, d'un renforcement des droits sur les fils de coton, se faisait encore à peine entrevoir. Mais dès cette époque, le régime des sucres, sujet, aussi, d'incessantes controverses, éprouva un premier remaniement. Le tarif légué par l'Association prusso-hessoise à l'Association allemande contenait deux droits seulement pour les sucres, 11 thalers par quintal pour les raffinés, 5 pour les sucres bruts et pour les lumps employés dans les raffineries. Le tarif voté à Munich pour 1837-39 établit d'une part un droit intermédiaire de 9 thalers, sur les sucres bruts destinés à la consommation immédiate, ce qui restreignait le monopole des raffineurs allemands. D'autre part il reporta au taux des raffinés, comme s'en rapprochant beaucoup, les lumps que, grâce à ses primes de sortie, la Hollande fournissait en quantités considérables, au préjudice du trésor et des fabriques qui employaient des sucres bruts. Le cabinet de la Haye ayant peu après obtenu, par un traité dont il sera parlé plus bas, la réduction à 10 thalers du droit sur les raffinés, et à 5 thalers 15 gros du droit sur les lumps, ces taux conventionnels furent généralisés à Berlin par le tarif pour 1840-42.

Ce dernier tarif témoigna de l'intérêt des gouvernements pour le bien-être des populations, en étendant à toutes les provenances le droit réduit de 2 thalers sur le riz, stipulé au profit des Pays-Bas, et en abaissant de 5 à 4 thalers le droit sur la mélasse. Il rehaussa les droits sur

les objets en zinc fins et laqués, jusque-là confondus avec les autres articles de ce métal. Les autres changements qu'on y remarque, notamment l'élévation du droit général d'entrée de 50 kreutzers à 52 1/2 pour les États méridionaux et une augmentation proportionnelle sur les articles dénommés, n'étaient que la conséquence de l'adoption exclusive et de l'application effective, dans l'association tout entière, à partir du 1er janvier 1840, du quintal de douane de 50 kilogrammes.

Dans l'intervalle entre les deux conférences fut exécuté, imparfaitement il est vrai, l'engagement des traités d'association relatif aux monnaies. Je n'ai pas à débrouiller ici le chaos des anciennes monnaies allemandes : je n'ai pas même à mentionner les monnaies d'or, qui ne furent l'objet d'aucune stipulation (1). L'argent, en effet, était depuis longtemps préféré par nos voisins, et les gouvernements ne songèrent pas à établir entre ce métal et l'or un rapport légal, dont la science avait démontré la mobilité. Il me suffira de constater dans le territoire du Zollverein avant 1838, l'existence de trois monnaies d'argent, d'une circulation fort inégale ; l'une à la taille de 24 florins 1/2 au marc d'argent fin, l'autre à celle de 21 florins ou de 14 thalers, la troisième à celle de 20 florins. La circulation de cette dernière était à peu près restreinte à la Saxe-Royale ; la première prévalait dans les Etats méridionaux ; la seconde était la monnaie légale de la Prusse, et, depuis 1834, celle de la Hesse-Cassel ; elle s'appliquait aux deux tiers environ de la population du Zollverein.

La substitution d'une monnaie unique à ces trois mon-

(1) Dieterici, dans son *Tableau statistique* pour 1837-38, donne à ce sujet de grands détails.

naies eût été pour tous les États un grand bienfait, et le thaler prussien semblait être appelé à jouer ce rôle. Mais on sait quelle est en matière de monnaies la ténacité des habitudes. Le thaler prussien réussit à absorber la monnaie de Saxe, mais il ne put venir à bout de l'autre. Le midi s'obstina à garder ses *florins* (*gulden*) et ses *kreutzers*, laissant au nord ses *thalers* et ses *gros*.

Le 25 août 1837, les gouvernements de Bavière, de Wurtemberg, de Bade, de Hesse-Darmstadt, de Nassau et de Francfort-sur-le-Mein avaient conclu à Munich deux conventions pour l'adoption d'une monnaie commune d'argent, ainsi que d'une monnaie commune de billon. Le poids du marc de Cologne d'argent fin, fixé à 233 grammes 855, avait été choisi par eux comme base de fabrication. Leurs pièces principales étaient le florin (2 fr. 14. 28) à la taille de 24 1/2, divisible en 60 kreutzers, et le demi-florin, l'un et l'autre au titre de 9 dixièmes de fin. La valeur de ce florin conventionnel était celle du florin de compte en usage dans la contrée. Pour faire place à ces nouvelles monnaies, on retirait de la circulation les *demi-kronenthalers* et les quarts de *kronenthalers*; mais on y maintenait encore, au cours de 2 florins 42 kreutzers (5 fr. 77. 66), les *kronenthalers*, lesquels furent, à leur tour, retirés par une convention ultérieure du 27 mars 1845, et remplacés par des pièces de 2 florins. Les monnaies communes de billon consistaient dans des pièces d'argent de 6 kreutzers (0 fr. 21. 42) et de 3 kreutzers, avec un titre inférieur. Les parties contractantes avaient réglé avec détail le diamètre et l'empreinte de ces différentes pièces, les émissions par chaque Etat, et surtout les moyens d'assurer la pureté du titre et l'uniformité de la fabrication.

De leur côté, les gouvernements de Prusse, de Saxe-Royale, de Hesse-Electorale et des petits Etats de la Thuringe, sauf Saxe-Meiningen, Saxe-Cobourg et Schwarzbourg-Rudolstadt (principauté supérieure), ralliés au système du midi, se concertèrent le 30 juillet 1838 à Dresde au sujet du thaler (3 fr. 75) (1), qui était frappé à 750/1000 de fin, et avait pour division principale la pièce de 1/6 de thaler (0 fr. 62. 5).

Ces conventions particulières, qui maintenaient, en matière de monnaies, le dualisme du nord et du midi, furent confirmées et complétées par une convention générale, signée, comme la précédente, à Dresde le 30 juillet 1838, pour une période de vingt ans. La distinction entre les pays à thalers et les pays à florins y était formulée ; le thaler, à la taille de 14 au marc d'argent fin, équivalant à 1 florin 3/4, et les florins, à la taille de 24 1/2, représentant les 4/7 de la valeur du thaler, étaient les deux seuls titres reconnus. Ainsi l'on n'avait pas su même établir entre l'un et l'autre un rapport qui permît une conversion facile, comme celui de 1 à 2 ou de 2 à 3. Les deux systèmes reposaient, du moins, sur une même base, le marc étalon de 233 grammes 855 (2).

Cependant, pour mieux satisfaire au besoin d'unité, la convention générale de Dresde créait une nouvelle pièce d'argent, sous le nom de *monnaie d'association*, ayant cours dans tous les Etats, non-seulement pour les paiements en douane, mais pour tous les paiements publics et privés. Cette pièce, à la taille de 7 au marc de

(1) On sait que le thaler est divisé en 30 *gros d'argent*, après l'avoir été en 24 *bons gros*.

(2) Toutes ces conventions ont été traduites dans les *Annales du commerce extérieur*, *Association allemande*, *Législation commerciale*, n° 6.

Cologne, et au titre de 9/10 de fin, valait 2 thalers ou 3 florins 1/2 (7 fr. 50). Le Zollverein possédait ainsi un des signes extérieurs des puissances de ce monde; il avait sa monnaie, une monnaie d'ailleurs peu commode. Pourquoi, sourd aux vœux du commerce de certains Etats, avait-on rejeté la pièce de 1 th. 1/4 ou de 2 fl. 20 kreut., dont la circulation eût été plus facile, et qui, équivalant à notre pièce de 5 francs, eût facilité les relations avec la France et la Belgique?

Tout en laissant beaucoup à désirer, les conventions de Munich et de Dresde faisaient cesser des désordres et garantissaient à l'Allemagne, sinon la simplicité, au moins la régularité dans les monnaies.

D'autres arrangements furent pris pour faciliter les relations avec certains Etats voisins. La principauté de Neufchâtel, dont le roi de Prusse était le souverain, n'avait pu, à cause de son éloignement géographique, faire partie du système prussien; une convention de décembre 1835 entre les Etats associés assura à son commerce un traitement de faveur, en admettant ses montres et ses ouvrages d'horlogerie, ses vins mousseux et ses tissus de coton imprimés, avec une réduction de moitié ou des deux cinquièmes des droits d'entrée. A la même époque la Confédération helvétique obtenait, à la considération de Bade, des avantages analogues à ceux que la Prusse procurait à l'un de ses cantons. Usant de la faculté qu'il s'était réservée par son traité d'accession, le cabinet de Carlsruhe publia, le 10 décembre 1835, de concert avec ceux de Munich et de Stuttgard, un ordre qui, indépendamment des facilités que motivait le voisinage, exemptait de toute taxe les principaux produits agricoles, et laissait entrer au taux minime de 50 kreutzers par quin-

tal (3 fr. 57 par 100 kilog.) les vins blancs de Constance, ou des cantons frontières, à la moitié des droits du tarif les fromages et les fournitures d'horlogerie. Un ordre ultérieur du 25 janvier 1838 dégréva encore les fromages et étendit le traitement privilégié à d'autres articles, tels que cidres et vinaigres, tresses de paille et soieries. Pour seul retour, le Zollverein demandait à la Suisse de lui prêter un loyal concours dans la répression de la contrebande et de n'apporter aux douanes fédérales et cantonales aucune modification préjudiciable aux intérêts allemands.

A la différence des relations avec la Suisse, qui avaient été réglées par des mesures unilatérales de l'Association, les relations avec le Hanovre et les autres Etats du Steuerverein le furent par des stipulations diplomatiques. Cinq conventions, sous la date du 1er novembre 1837, rapprochèrent deux unions douanières, séparées, mais non hostiles. La première consistait dans un cartel pour la répression de la contrebande sur les frontières communes; trois autres stipulaient l'incorporation dans l'une et dans l'autre association de quelques portions des territoires respectifs; la cinquième et dernière, véritable convention de commerce, ne se bornait pas à faciliter le trafic des frontières; elle favorisait l'importation dans le Zollverein d'un grand nombre d'articles du sol ou de l'industrie du Steuerverein, celle des céréales, du houblon, du beurre et du fromage, des cuirs, du fer et des articles de ce métal, de la verrerie et de la poterie par des dégrèvements considérables, celle des fils et des toiles de lin par l'immunité. Le Zollverein répondait ainsi généreusement, par des faveurs spéciales, à la modération du régime général des douanes de l'union voi-

sine ; les autres stipulations, du reste, lui étaient avantageuses, en arrondissant son territoire et en rendant cette partie de ses frontières plus facile à surveiller.

Le premier traité de commerce que le Zollverein conclut avec un Etat non allemand fut celui du 21 janvier 1839 avec les Pays-Bas. Vinrent ensuite ceux du 10-22 octobre 1840 avec la Porte Ottomane, du 31 juillet-12 août avec la Grèce, et du 2 mars 1841 avec l'Angleterre.

Le pacte d'association n'était pas moins explicite en cette matière que ne l'avait été la loi prussienne de 1818. « Les hautes parties contractantes s'efforceront de procurer au commerce de leurs sujets toutes les facilités et tout le développement possibles à l'aide de traités avec d'autres États. » Tels étaient les termes de son article 39. Une puissance manufacturière et commerçante telle que le Zollverein paraissait en mesure de négocier avec avantage, et le cabinet de Berlin était pour elle un négociateur de grande autorité. Car bien que chacun des États associés eût conservé, comme un attribut de la souveraineté, le droit de traiter avec l'étranger, la direction des négociations commerciales appartenait de fait au gouvernement prussien ; le rang qu'il occupait en Europe, à défaut d'un texte, lui conférait cette mission.

Le traité avec la Porte Ottomane étendait au Zollverein le bénéfice des stipulations obtenues en 1838 par l'Angleterre et par la France, qui avaient substitué en Turquie à des abus séculaires et à un arbitraire oppressif des règles précises, équitables, et de puissantes garanties pour le commerce européen. Le traité avec la Grèce, fait au nom de la Prusse qu'il intéressait spécialement en qualité de puissance maritime, mais dont les dispositions pouvaient être appliquées aux autres Etats asso-

ciés, stipulait en matière de navigation la plus entière réciprocité. Quant à la convention avec l'Angleterre, destinée à soulever de vives réclamations, j'aurai plus loin à y revenir. Je ne dois m'arrêter ici que sur le traité néerlandais, comme étant le seul qui ait ému le Zollverein dans les années qu'embrasse le présent chapitre. Voici à quelle occasion furent conclus cet acte et une convention de navigation avec la Prusse qui l'avait précédé.

On sait que, maîtresse des embouchures du Rhin, la Hollande en avait, dès l'origine, réservé la navigation à ses bâtiments, ou, du moins, qu'elle avait mis sur les bâtiments étrangers arrivant dans ses eaux, des droits qui leur en interdisaient à peu près l'entrée. Inutilement le commerce de la vallée du Rhin avait porté plainte à la diète germanique contre ces restrictions conformes à l'esprit du temps. Ce ne fut qu'en 1814, lors de la restauration de la maison d'Orange, qu'il obtint le redressement de ses griefs. Il était dit dans le traité de Paris (30 mai 1814), art. 5 : « La navigation « sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à « la mer, et réciproquement, sera libre de telle sorte « qu'elle ne puisse être interdite à personne ; » et cette clause avait été confirmée par l'acte du congrès de Vienne. Afin de se soustraire à son application et de conserver leur monopole, les Hollandais équivoquèrent sur ces mots *jusqu'à la mer*, et présentèrent comme la continuation du Rhin la Leck qui est ensablée, au lieu du Wahal, qui est, sur leur territoire, la seule branche navigable de ce grand cours d'eau. L'équivoque ne fut levée, et la navigation du Rhin ne fut affranchie, suivant l'esprit des traités de Vienne, que par la convention de

Mayence conclue le 31 mars 1831 entre les États riverains.

On vit alors, chose inouïe, un bâtiment prussien entreprendre le voyage de Cologne à Londres.

Les Hollandais, cependant, s'efforcèrent de retenir ce qui leur échappait. Ils usèrent largement, à l'égard de la batellerie allemande, de la latitude qui leur avait été laissée pour percevoir certains droits dans leurs ports, et multiplièrent pour elle les difficultés et les frais, tandis qu'ils encourageaient par tous les moyens leur propre batellerie. Ce n'était point ainsi que la Prusse appliquait la convention ; elle avait adopté dans ses eaux le régime le plus libéral, et traitait le pavillon néerlandais sur le même pied que les pavillons allemands.

Ce défaut de réciprocité indisposa le Zollverein. Par le tarif pour 1837-39, il retira aux Pays-Bas les immunités de navigation.

Le même tarif, on l'a vu plus haut, avait relevé dans une proportion considérable le droit d'importation sur les lumps, produit principalement hollandais. Le cabinet de la Haye vit dans deux mesures, en fait parfaitement distinctes, qui le frappaient à la fois, une même pensée de représailles. Avec sa prudence habituelle, il essaya de détourner le danger qui menaçait la batellerie et les raffineries de sucre du pays, et fit à cet effet, au gouvernement prussien, des ouvertures pressantes, que ce dernier accueillit. Par les soins de ses commissaires à Berlin, il fut conclu le 3 juin 1837, entre la Prusse et les Pays-Bas, une première convention, qui assurait à leurs navires respectifs la réciprocité du traitement national, pour la navigation à la fois fluviale et maritime. Cette convention, au bénéfice de laquelle partici-

pèrent les autres États allemands du Rhin, n'a pas cessé d'être en vigueur.

Les négociations continuées par les mêmes commissaires en vue d'un traité de commerce avec le Zollverein, aboutirent seulement au commencement de 1839, mais à la pleine satisfaction de la Hollande. Celle-ci accorda au Zollverein des réductions de droits, d'une part sur les vins, les grains, les bois de construction et les pierres de taille, de l'autre sur les soieries, la bonneterie, les dentelles et tulles, et la quincaillerie; en outre elle admit les articles allemands dans ses colonies au traitement de la nation la plus favorisée. De son côté, le Zollverein reçut les lumps de la Hollande au droit de 5 thalers 1/2 par quintal, dégréva plusieurs autres de ses produits, le sucre raffiné, le riz, le beurre, le fromage et les bestiaux, et étendit aux importations par les ports néerlandais la remise de 20 p. 0/0 qu'il allouait aux négociants en gros pour les vins directement importés des lieux de production.

Ces stipulations, commentées en sens divers, furent généralement considérées outre Rhin comme insuffisantes. Le Zollverein s'était en effet montré généreux; il avait rendu aux lumps de la Hollande un vaste marché, pour prix d'avantages assez médiocres; l'ouverture des colonies néerlandaises, en particulier, était pour les articles allemands à peu près de nul effet, par suite de la pauvreté de ces colonies et du partage du privilége avec les articles anglais. Or, à la faveur d'un droit modique, les lumps préparés avec le sucre de Java envahirent de nouveau le Zollverein, au point d'y réduire aux abois non-seulement les raffineries montées pour travailler le sucre brut, mais les fabriques de sucre de bet-

terave dont il avait déjà surgi un assez grand nombre sous le régime de l'immunité. Témoins de cette détresse de l'industrie indigène, les gouvernements associés n'hésitèrent pas à dénoncer un traité dont le premier terme, heureusement, était fort rapproché et qui expira avec l'année 1841. Il s'ensuivit dans le Zollverein un remaniement du tarif des sucres étrangers. De ce triste début diplomatique il resta du moins, pour les consommateurs allemands, une réduction du droit d'entrée sur le riz.

Usant d'une faculté qu'il s'était réservée, le Zollverein, avait, le 31 décembre 1839 et le 6 juillet 1840, admis les villes libres de Hambourg et de Brême au bénéfice des concessions faites à la Hollande en ce qui concerne les sucres et les vins étrangers. Cette faveur, toute gratuite, cessa naturellement avec le traité néerlandais. Cependant la remise de droits sur les vins étrangers fut plus tard étendue à tous les ports intermédiaires, anséates, hollandais et belges.

CHAPITRE VI.

PREMIERS RÉSULTATS DE L'ASSOCIATION.

Le moment n'est pas venu de retracer les résultats définitifs, matériels ou moraux, du Zollverein ; c'est à la fin de la présente histoire que se trouvera la place naturelle d'un tableau d'ensemble à cet égard. Cependant il nous a paru utile de signaler dès à présent les premières conséquences, lorsqu'elles n'ont pas été modi-

fiées ni troublées par d'autres influences. A une trop grande distance elles seraient peut-être moins bien comprises, et elles exciteraient certainement moins d'intérêt.

Quelques avantages que le Zollverein eût produits dès le commencement, les souffrances industrielles, dont la transition d'un régime à l'autre n'avait pu être exempte, les avaient obscurcis un peu pendant les premières années. Mais bientôt on vit cesser toute inquiétude et toute plainte. Le Zollverein, en ouvrant à tous une carrière plus vaste, indemnisa amplement les intérêts lésés au début, et répandit une vie nouvelle sur toute la contrée qu'il embrassait.

La paix qui, en 1815, succéda à une lutte effroyable d'un quart de siècle, et dont le cours majestueux n'a été interrompu que dans ces derniers temps, est la cause primordiale des progrès de l'industrie, du bien-être et de la civilisation, sur le continent européen. Depuis que notre poëte national a vu descendre cette déesse radieuse, *semant de l'or, des fleurs et des épis*, elle a fixé son séjour sur la terre d'Europe, et a continué presque sans relâche d'épancher sur nous ses dons prodigues. C'est elle qui a partout excité le travail et partout amélioré la condition des travailleurs. Mais, indépendamment de cette cause générale, dont les effets se sont étendus à tous les peuples de cette partie du monde, des événements majeurs ont agi avec une puissance particulière sur deux des principaux. Si 1815 ouvre en Europe l'ère de l'activité pacifique, la révolution a donné la grande impulsion à l'industrie française, et le Zollverein à l'industrie germanique. De 1789 datent l'unité douanière et la liberté industrielle en France; de 1830, l'assiette

définitive de la société nouvelle et le règne du travail, dont elle est fille. De 1835, au delà du Rhin, date l'essor des forces productives, qui se sont multipliées en se réunissant. La vigueur physique, la persévérance et l'esprit d'ordre distinguaient inutilement les Allemands depuis des siècles, tandis que le morcellement les retenait dans la médiocrité et dans la routine; ces fortes aptitudes industrielles, jusque-là stériles, le Zollverein les a fécondées.

C'est un beau spectacle que celui d'une nation qui avance et grandit. Étranger même, on ne se défend pas de l'émotion qu'il cause. Il est instructif pour les peuples entrés les premiers dans la lice, auxquels surgit ainsi un nouveau concurrent; il est fait pour leur inspirer, non une jalousie mesquine et de lâches alarmes, mais une noble émulation et un redoublement d'ardeur.

La suppression de mille entraves, l'ouverture d'un large marché, la protection du tarif furent favorables en Allemagne à toutes les branches de la production. L'industrie agricole n'en reçut pas un élan moindre que l'industrie manufacturière. L'une et l'autre, en effet, sont solidaires et dans la bonne fortune et dans l'adversité; comme elles se servent mutuellement de débouchés, un accroissement d'efforts chez celle-ci provoque inévitablement une activité correspondante chez celle-là. Cependant, le résultat économique essentiel, caractéristique du Zollverein, c'est d'avoir doté de l'industrie manufacturière une contrée qui était restée jusque-là à peu près exclusivement agricole; c'est de l'avoir fait entrer à pleines voiles dans cette phase nouvelle et supérieure de la civilisation, vers laquelle elle s'acheminait péniblement.

A partir de 1834 les manufactures existantes redoublèrent d'activité et s'agrandirent, et il en surgit un grand nombre de nouvelles. L'industrie des États du nord, plus avancée que celle des États du midi, dut recueillir naturellement les plus beaux bénéfices. Ainsi l'industrie prussienne vit s'élargir le débouché de ses tissus de laine et de soie, de ses ouvrages en fer et de sa quincaillerie ; l'industrie saxonne, celle de ses tissus de coton. Cependant le midi ne restait pas en arrière, et en peu de temps s'y élevèrent des établissements de filage, de tissage et d'impression, quelques-uns sur une très-grande échelle (1).

En laissant à la concurrence intérieure une libre action, une association douanière est favorable aux industries vivaces, et funeste aux industries précaires et factices. C'est un grand bien que cet emploi plus rationnel des forces productives. Mais ne faut-il pas l'acheter par de cruels sacrifices? et n'est-ce point la consécration de la suprématie industrielle chez ceux qui ont pris les devants, au détriment de ceux qui sont restés en arrière? L'expérience du Zollverein, à cet égard, est tout à fait rassurante.

Les États allemands, on doit le reconnaître, ne différaient pas profondément entre eux au moment de leur réunion ; chez tous, c'était la même race, et, à peu de chose près, les mêmes aptitudes, le même degré de civilisation ; les plus avancés, les plus habiles en industrie, n'étaient point organisés de manière à écraser les retardataires. Si la concurrence entre ces États produisit dans le commencement des souffrances partielles inévitables,

(1) Article de NEBENIUS sur les résultats du Zollverein, dans la *Revue trimestrielle allemande*, 1840, 1er trimestre.

elle n'amena point de sérieuses catastrophes; on ne signale nulle part rien de tel. En peu de temps, la reconstitution industrielle s'accomplit, et tout reprit une marche régulière. L'esprit de vie et de progrès circula dans toutes les parties du Zollverein ; les mêmes industries non-seulement subsistèrent, mais prospérèrent sur plusieurs points à la fois; et les États demeurés jusque-là inférieurs, loin d'être paralysés par la supériorité de leurs associés, furent stimulés par elle.

L'annonce de l'accession saxonne avait jeté l'épouvante parmi les fabricants prussiens, et provoqué, de leur part, un concert de réclamations, que presque toutes les régences de la monarchie avaient appuyées. Au même moment, il est vrai, la Saxe retentissait de clameurs semblables, et l'on voulait, comme nous l'avons dit plus haut, lapider le ministre de Zeschau, à qui, quelques années plus tard, on eût élevé des statues. L'activité de l'industrie, en Saxe, particulièrement de l'industrie cotonnière, et le bas prix de ses articles étaient, après tout, pour les manufacturiers prussiens, un sujet d'alarme assez naturel. En 1833, la ligue prusso-hessoise avait importé 7,253,000 kilogr. de fils simples de coton, et exporté 1,166,000 kilogr. de tissus de cette matière ; en 1834, l'importation de l'Association allemande en filés s'élevait à près de 13 millions de kilog., et son exportation en tissus à 3,750,000 ; c'est l'incorporation de la Saxe, qui avait déterminé ces énormes différences en plus, tant elle produisait abondamment! Elle produisait d'ailleurs à un bon marché incroyable. Ses ouvriers se résignaient aux salaires les plus bas; on assurait, il y a quelques années, que, dans l'Erzgebirge, un tisserand qui travaille du point du jour jusqu'assez avant dans la

nuit, avec sa femme, qui l'aide à parer sa toile, à la ployer, à la porter chez le fabricant dont il a reçu la matière première, ne gagne pas par semaine plus de 23 gros, soit 2 fr. 15 cent., ce qui fait 30 à 31 centimes par jour. Souvent aussi, dans ce pays de petite fabrication, des nécessités pressantes pèsent sur le producteur; ne pouvant se rendre lui-même au marché le plus proche, il reste dans sa montagne à la merci du commis-voyageur, qui spécule sur sa détresse, et lui cède sa marchandise au rabais. Triste supériorité industrielle que celle qui est acquise au prix des plus atroces privations!

L'industrie saxonne du coton retira d'immenses profits du vaste marché livré à son exploitation; non-seulement elle accrut sa fabrication, mais elle renouvela ses procédés en recourant à l'emploi des machines, et perfectionna ses produits (1); elle étendit enfin son domaine; car, dès 1834, onze filatures avaient surgi en Saxe, et le nombre des broches employées au filage des numéros élevés y augmenta, dans l'intervalle de 1833 à 1837, de 240,000 à 400,000. Or, pendant ce temps, l'industrie prussienne avait-elle langui et reculé? Nullement. Immédiatement après la réunion, la Prusse fut en effet inondée, ainsi qu'on l'avait prévu, d'articles saxons à

(1) D'après Thiériot (1840), de cette grande ère de 1834 datent l'importation des machines en Saxe et la justice rendue à l'invention d'un mécanicien allemand, Schencher, de Plauen. Sous le patronage du gouvernement, un atelier fut construit pour la confection de ces machines applicables à toutes les étoffes de coton, de laine, de soie et de lin. Le tissage des étoffes de couleur se perfectionna par l'emploi du métier à la Jacquart; et le progrès se fit particulièrement sentir sur les tissus façon damas et sur les tissus pour meubles. Les étoffes blanches du Voigtland, les étoffes glacées et brochées purent soutenir la concurrence étrangère, tout en laissant encore à désirer sous le rapport de l'apprêt. Chemnitz, sans pouvoir lutter encore avec Lorrach et Mulhouse pour les qualités fines, ne cessa du moins d'avancer dans l'industrie des impressions.

vil prix. La fabrique des provinces rhénanes ne fut qu'excitée par ce choc subit. Celle de Berlin, au contraire, déjà souffrante par suite de la fermeture des débouchés qu'elle trouvait en Pologne, en fut ébranlée; nombre d'industriels de cette capitale transférèrent leurs ateliers dans les petites villes des provinces, afin de travailler à meilleur marché; quelques-uns même, désespérant pour ainsi dire de leur patrie, s'avisèrent de créer des fabriques au sein même du pays rival. Mais la crise de Berlin avait atteint son terme en 1836; à cette époque, ses manufactures d'indiennes, de mousselines, etc., étaient prospères (1). La hardiesse du gouvernement prussien dans cette occasion fut donc amplement justifiée par le résultat. En comparant les recensements de la population industrielle en Prusse pour 1834 et pour 1837, on remarque que le nombre des travailleurs de chaque profession s'était généralement accru dans une proportion plus forte que la population totale du royaume; pour l'industrie du coton en particulier, le nombre des teinturiers et imprimeurs avait augmenté comme 100 est à 145, tandis que la population totale s'était accrue seulement dans le rapport de 100 à 104; et, dans cet espace de trois années, le nombre des métiers s'était élevé de 31,359 à 39,324.

Du reste, au bas prix de la main-d'œuvre, qui constitue la force de l'industrie saxonne, l'industrie prussienne était en mesure d'opposer la puissance des capitaux, avec un avantage marqué pour quelques branches. Ainsi, les petites distilleries de la Saxe succombèrent immédiatement, la plupart devant les établissements con-

(1) Ces détails sont puisés dans les fragments de la correspondance consulaire publiée par le département du commerce, *Avis divers*, série I.

sidérables de la Prusse, dont la prospérité est révélée par le produit des taxes; ce produit s'éleva de 18,921,000 fr. en 1835 à 24,309,000 en 1839. De même, les grandes manufactures de toiles de la Silésie portèrent un rude coup à la fabrication du lin en Saxe, mais à la fabrication ordinaire seulement. Cependant l'industrie saxonne est vaillante, et ne se laisse pas abattre aisément; dès 1835 elle se mettait elle-même à distiller l'eau-de-vie de grains sur une grande échelle.

Dans cette lutte de deux pays pleins de ressources, il n'y a point de vaincu. Ils s'excitent mutuellement, et ils avancent ensemble. De même que la supériorité de la Saxe n'avait pas arrêté l'essor de la Prusse dans l'industrie du coton; celle de la Prusse ne mit pas obstacle aux progrès de la Saxe dans l'élaboration de la laine et de la soie. Ce dernier État possédait en 1831 48 filatures de laine, opérant à l'aide de 37,676 broches; en 1838, c'étaient 58,646 broches pour 103 filatures. Jusque-là resté en arrière dans la draperie (1), dont la Prusse tient le sceptre en Allemagne, il y fit des progrès rapides depuis l'association, tout en continuant à s'appliquer, soit à la bonneterie en laine, où il n'excelle pas moins que dans celle de coton, soit aux mérinos et à d'autres lainages.

(1) D'après Thiébot (1840), la Saxe, jusque-là en arrière dans cette partie, a reçu de l'association une impulsion vigoureuse qu'un gouvernement intelligent a secondée. Les machines ont été appliquées au tissage de la laine comme à celui du coton; et le grand établissement des frères Eckhardt, de Grossenhagen, où le drap subit toutes ses préparations, a ouvert une ère de progrès que l'exposition de 1837 à Dresde a constatés. On y a remarqué les draps noirs, non-seulement de Grossenhagen, mais de plusieurs autres lieux, comme étant d'un bel apprêt et d'un tissu soyeux. Les casimirs, les satins de laine, les mousselines-laines, les mérinos et les thibets ont été distingués à la même exposition, comme d'autres fleurons brillants de la fabrique saxonne.

Dans l'industrie de la soie, c'était peu de chose assurément que les quelques centaines de métiers qu'il possédait, vis-à-vis de la manufacture immense de la Province rhénane et de Berlin. Cependant, à côté des produits nombreux et de plus en plus recherchés (1) d'Elberfeld et de Crevelt, on mentionnait les soieries de Leipsick et d'Annaberg.

Les bénéfices économiques du Zollverein ne furent point, je le répète, recueillis exclusivement par les Prussiens et par les Saxons, il s'en faut de beaucoup. Chacun des États associés avait ses spécialités, agricoles ou manufacturières, dont le nouveau régime favorisa le développement. Les États méridionaux réalisaient ainsi des profits considérables sur leurs bestiaux, sur leurs vins et sur leurs tabacs, non peut-être sans causer quelque préjudice à l'agriculture prussienne pour ces deux derniers articles. Ils regrettèrent moins pour leurs bestiaux le marché fermé de la France. Dépassés par les États du nord dans les fabrications du premier ordre, ils étaient leurs égaux, leurs supérieurs même dans quelques-unes du second, par exemple, dans la quincaillerie, la verrerie et le papier; depuis l'association ils y obtinrent de nouveaux succès. La Bavière, en particulier, trouva un débouché plus large pour sa bière; depuis cette époque, la fabrication de la bière se ralentit en Prusse, tandis que la consommation s'en était accrue; le nombre des brasseries en activité dans cette monarchie était tombé de 12,894 en 1831 à 10,549 en 1839, et la quantité de quintaux de drêche employés, de 1,980,360 à 1,913,518: tant le produit bavarois y avait gagné de terrain! Le

(1) Le nombre des métiers pour étoffes de la régence de Dusseldorf s'est élevé de 9,031 en 1834 à 11,137 en 1837.

travail et les capitaux du midi se portèrent sur une branche, dont le nord n'avait pas pris possession, et qui faisait lacune dans l'industrie allemande, le filage du coton. La Bavière, le Wurtemberg, le grand-duché de Bade, virent naître de vastes filatures par actions : car, on doit le remarquer, les créations nouvelles au delà du Rhin présentèrent généralement ce caractère de grande exploitation, que l'industrie et le commerce en Europe tendent de plus en plus à revêtir. Enfin, les États méridionaux n'abandonnèrent pas même à la Saxe et à la Prusse les articles où la supériorité de ces deux royaumes était le mieux établie ; ils fabriquèrent avec plus de soin et sur une plus grande échelle les tissus de coton et les draps. Le grand-duché de Bade s'anima depuis son accession à un degré extraordinaire ; 141 nouvelles fabriques y furent fondées en quelques années ; Lorrach y surpassa de beaucoup Chemnitz pour les mousselines, les calicots et les jaconas ; dans la partie supérieure de la vallée qui avoisine Carlsruhe et que traverse la rivière d'Alb, on vit s'élever comme par enchantement une fabrique de rubans de soie, une fabrique de draps fins, une filature de coton, etc. C'étaient là des succursales de l'industrie alsacienne, qui soutenait ces établissements de son exemple, de son expérience et de ses capitaux, mais elles n'eussent pas existé sans le Zollverein.

Tels furent les heureux effets de la concurrence entre les États associés sous la protection d'un tarif qui assurait au travail du pays la meilleure part dans l'approvisionnement d'un vaste marché.

C'est aux dépens de l'industrie étrangère que l'industrie allemande avait prospéré ; les produits de celle-ci s'étaient substitués aux produits de celle-là dans la con-

sommation intérieure, sans néanmoins les en exclure, car tel n'était point le but du tarif, et l'industrie allemande n'a point par elle-même cette force. L'importation moyenne du Zollverein en produits fabriqués de toute espèce a été évaluée, pour la période 1837-41, à environ 108 millions de francs ; sans donnée numérique positive (1), on peut affirmer qu'antérieurement c'était beaucoup plus. Après 1834, et c'est de cette époque que datent les renseignements précis, le Zollverein reçut de l'étranger une moindre quantité de tissus de coton ; il importa aussi moins de draps. De même, malgré le développement de la population et de l'aisance, l'importation des vins étrangers, en majeure partie français, n'éprouva qu'une augmentation insignifiante.

Rien de plus instructif en cette matière que les résultats des foires. Les foires de l'Allemagne furent alors les champs de bataille de l'industrie germanique, soit dans ses luttes intestines, soit dans ses guerres étrangères ; tandis que la concurrence agissait ailleurs obscurément et en détail, elle s'exerçait là au grand jour et sur une grande surface. Ces solennités commerciales n'étaient rien moins qu'européennes. On n'y voyait pas seulement les produits saxons, prussiens, bavarois ; les articles nombreux de Manchester et de Leeds, les soieries de Lyon et les toiles peintes de Mulhouse, l'horlogerie de Genève et les tissus de soie de Zurich, les verreries de

(1) Un certain nombre d'articles, par exemple, les tissus de coton, les faïences et porcelaines, les verres et glaces, les papiers, les meubles, figurent dans les importations du Zollverein pour des quantités moindres que dans celles de l'union prusso-hessoise ; mais les produits de ce genre que la Saxe, le Wurtemberg et la Bavière fournissaient à cette dernière, ayant cessé d'être relevés, on ne saurait déterminer dans quelles limites les diminutions atteignent l'étranger.

la Bohême, enfin, venaient s'étaler dans les magasins de Leipsick et de Francfort-sur-le-Mein. Des acheteurs y arrivaient, jusque de l'Amérique et du cœur de l'Asie. Il est curieux de suivre, dans le bulletin de ces foires, le mouvement de substitution des marchandises du pays à celles du dehors. Chacune de celles de Leipsick, depuis 1834, constate pour ainsi dire un nouveau succès pour la fabrique indigène, et pour l'industrie étrangère un nouveau revers. Ce sont les draps d'Aix-la-Chapelle et de Breslau, les flanelles et les mérinos de Saxe, les soieries de Crevelt et d'Elberfeld, les tapis de Berlin, la quincaillerie de Nuremberg, la coutellerie de Solingen, les indiennes d'Augsbourg, etc., etc., dont le débit s'accroît de plus en plus, au préjudice des articles similaires d'Angleterre et de France, de Suisse et de Belgique; je ne parle pas de la bonneterie saxonne, dont le bas prix écarte toute rivalité. Plus d'une foire est résumée ainsi : « Peu avantageuse pour les marchandises anglaises, assez bonne pour les produits français, excellente pour ceux des États associés. » Paris, Lyon, Saint-Étienne et Mulhouse, en effet, soutiennent dignement l'honneur de la fabrique française, tandis que l'Angleterre éprouve les plus rudes échecs. C'est que l'industrie allemande accaparait à peu près le marché pour les objets de qualité ordinaire et de grande consommation que l'Angleterre s'applique à produire, et qu'elle laissait encore à ses devancières le monopole des articles de goût et de luxe où nous excellons. Des phénomènes analogues se reproduisent aux foires de Francfort-sur-le-Mein, à partir de 1836. Enfin, d'après les relevés des foires prussiennes de Francfort-sur-le-Mein et de Naumbourg, les marchandises étrangères, qui, à chacune d'elles, en 1832, composaient

environ le tiers des quantités mises en vente, n'en formaient plus, en 1839, à la première, que 12 7/10 p. 100, et, à la seconde, seulement 8/10 (1).

Il ne faut donc pas s'étonner si le docteur Bowring, chargé en 1839 par le gouvernement britannique d'une mission dans le Zollverein, reconnaissait les Allemands égaux en beaucoup de points, en quelques-uns même supérieurs à ses compatriotes. D'après son rapport, ils savaient mieux le dessin et ses applications, ils possédaient mieux la chimie, ils étaient plus habiles dans le travail des métaux; les prix de leurs articles étaient très-bas, et leurs procédés généralement très-perfectionnés; les infériorités qu'ils présentaient encore étaient de celles qui disparaissent avec le temps.

L'importation étrangère, du reste, en changeant d'objets, était loin de s'être réduite; elle avait augmenté sur les matières premières de l'industrie, telles que : indigo, bois de teinture, houille, fonte et fers, et sur diverses denrées, particulièrement sur ces denrées de la zone torride, dont la consommation, plus ou moins active, est réputée un thermomètre assez exact de l'aisance des populations dans notre zone tempérée. Les consommations moyennes du sucre et du café dans la seconde et dans la troisième période triennale du Zollverein, furent sensiblement supérieures à celles de la première.

La prospérité matérielle d'un pays se manifeste aussi par une hausse dans le prix des objets de consommation naturels, dans le taux des salaires, dans les loyers, dans

(1) Il est vrai qu'en 1832 les marchandises des États allemands qui ont depuis accédé au système prussien, étaient réputées étrangères; mais, en 1834, la proportion des marchandises étrangères était encore, pour Francfort-sur-l'Oder, de 19 1/2 p. 100, et pour Naumbourg, de 6 2/10.

la valeur des propriétés foncières. Ces effets furent constatés pour les États du Zollverein : ainsi un de nos agronomes les plus distingués (1) signala, à la suite d'un voyage en Allemagne, l'augmentation rapide que le prix du bétail et de la viande y avait éprouvée depuis 1833 ; ainsi encore on lisait en 1844, dans la *Gazette d'Augsbourg* (2), que telle propriété des environs de Cologne, achetée 45,000 fr. en 1827, se vendait 262,500 fr., et avait, par conséquent, sextuplé de valeur. Nebenius (3) estimait en 1840 à 15, 20 p. 100 et plus l'augmentation du taux des salaires dans certains districts.

Les modifications des prix, on doit en faire la remarque, eurent des causes diverses. Si, pour l'ensemble des denrées, leur élévation s'explique par une plus grande activité industrielle et commerciale, elle fut déterminée en particulier pour le café et pour le sucre, dans les États autres que la Prusse, par l'adoption d'un plus haut tarif. Tandis que l'ouverture d'un marché plus vaste haussait les prix de certains produits indigènes, la concurrence abaissait les prix de certains autres. En même temps que les bestiaux des petits pays de production, de la Bavière rhénane, de Birkenfeld, de Nassau, de la Hesse Grand-Ducale, trouvaient un meilleur débit, les prix de monopole disparaissaient pour les vins. Jusqu'en 1828, les vins de la Sarre et de la Moselle régnaient sur le marché de la Prusse, à l'exclusion des autres vins allemands que repoussait un droit d'entrée considérable ;

(1) *Rapport à M. le Ministre de l'agriculture et du commerce sur l'état de la production des bestiaux en Allemagne, en Belgique et en Suisse*, par M. Moll, professeur au Conservatoire des Arts et Métiers.

(2) Ce fait, du reste, est exceptionnel; mais généralement la valeur des propriétés paraît s'être accrue de 50 à 100 p.100.

(3) Article précédemment cité.

et, la production restant au-dessous des besoins, ils s
vendaient cher; depuis lors, les accessions des État
vinicoles réduisirent successivement leurs prix ; d'abord
la rivalité des vins hessois les fit fléchir; quelques années après, celle des vins bavarois exerça la même influence sur les uns et sur les autres; puis enfin les vins de Prusse, de Hesse-Darmstadt et de Bavière réunis, baissèrent, dans une proportion moindre toutefois, par l'admission de vins de Nassau et de Bade sur le pied de l'égalité. La concurrence intérieure affecta aussi les objets manufacturés. Ils auraient dû hausser généralement dans les États autres que la Prusse, par l'application de droits de douane plus élevés; cependant les tissus de laine, les tissus communs de coton, et les ouvrages en fer restèrent au même prix qu'auparavant; les objets de luxe seuls enchérirent.

Toutes les institutions, toutes les administrations publiques concernant l'industrie et le commerce, reçurent du Zollverein une énergique impulsion.

Parmi celles qui honorent le plus l'Allemagne, je placerai en première ligne ces écoles qui, sous des noms divers, préparent les officiers et les soldats de ses légions industrielles. Dans ces établissements, d'où l'étude des langues anciennes est bannie, mais où rien n'est omis de ce que demande l'éducation de l'esprit et du cœur, on s'attache à former des hommes utiles. Les enfants y reçoivent un enseignement positif et pratique, qui les initie à l'exercice intelligent des métiers et des arts. Cette instruction, qu'une politique éclairée encourage, est celle qui convient à la plupart des individus, dans les sociétés de l'Europe occidentale, à une époque où elles s'organisent pour le travail, où la science supplante la routine

dans les œuvres les plus vulgaires, ou enfin une concurrence ardente exige chez les travailleurs un riche fonds de ressources et le déploiement de toutes les facultés. Le peuple qu'elle aura dressé, aura toute chance de vaincre dans les luttes de l'industrie, et celui qui n'aura pas reçu ses fortes leçons, se présentera dans l'arène désarmé et impuissant.

Les écoles *bourgeoises*, *réelles*, *techniques*, etc. de l'Allemagne ne sont pas à proprement parler les filles du Zollverein ; elles lui ont préexisté ; elles sont nées dans les États qui lui ont échappé aussi bien que dans ceux qu'il embrasse ; l'Autriche en est pourvue tout comme la Prusse et la Saxe, le midi tout comme le nord. Mais, de même que le Zollverein, elles sont un produit original de la civilisation germanique ; la même époque, le même mouvement d'idées, leur a donné le jour ; elles grandissent enfin avec lui et par lui.

Son influence sur les voies de communication est éclatante.

Parmi les États aujourd'hui associés, la Prusse seule en était largement dotée en 1834 ; elles avaient été, depuis la paix, un des objets principaux de la sollicitude de son administration, et, dans une période de dix-sept ans, le développement de ses routes avait presque triplé : partout ailleurs le morcellement avait paralysé les entreprises de cette nature. Des gouvernements, dont les ressources financières étaient minimes, ne se mettaient pas volontiers en frais pour des relations languissantes et à chaque pas interrompues, et rien d'important ne pouvait être exécuté que par le concert de plusieurs, ce qui était alors une affaire. En multipliant les échanges, le Zollverein a fait sentir le besoin de moyens de trans-

port plus nombreux et meilleurs, et, en rapprochant les cabinets, il a facilité les arrangements à cet égard.

Partout de nouvelles routes furent construites, et les anciennes améliorées. On perfectionna la navigation fluviale, notamment celle du Rhin près Bingen ; on creusa des ports. Les budgets des petits États, par exemple du Wurtemberg, de Bade et des Hesses, consacrèrent, à partir de 1834, des allocations relativement considérables aux travaux publics.

A cette époque appartient l'exécution du canal Louis, qui, unissant le Rhin au Danube à l'aide du Mein, offre toute l'importance d'une communication européenne. Mais ce qui est tout à fait remarquable, c'est la rapidité avec laquelle la contrée se couvrit de chemins de fer.

En 1836, la Prusse elle-même ne possédait pas un seul kilomètre de chemin de fer. En 1842, le développement de ces voies, en Allemagne, était devenu imposant *(1)*, et, telle est la puissance de l'émulation entre peuples comme entre individus, le tableau qu'on en retraçait à notre parlement n'aidait pas médiocrement au vote qui mit alors un terme à nos ajournements déplorables.

En Allemagne aussi les chemins de fer avaient eu à lutter d'abord contre la routine et le préjugé. On raconte qu'un administrateur prussien, d'ailleurs éminent, répondant à un interlocuteur illustre qui lui citait l'exemple de l'Angleterre : « Laissons les Anglais semer les guinées sur les chemins, nous ne sommes pas si fous. Notre système postal est parfaitement organisé; que voulez-vous de plus? » Cet interlocuteur était l'ancien champion de la société de commerce et d'industrie, Frédéric List, de retour sur la terre natale, après un long exil, en qualité

(1) Dieterici le porte, en août 1843, à 158 milles allemands.

de consul des États-Unis à Leipsick. Ayant été le témoin, que dis-je? l'un des plus actifs promoteurs de la construction des chemins de fer américains, Frédéric List voulut importer dans son pays ces voies perfectionnées; il proposa un réseau saxon comme point de départ d'un grand réseau allemand, et mit toute son ardeur au service d'une nouvelle œuvre, corollaire naturel de sa première et glorieuse conception patriotique. Cette œuvre trouva appui dans le besoin de communications rapides, créé par l'Association douanière, ainsi que dans l'émulation féconde de divers gouvernements entre eux; et elle prit en peu de temps les plus vastes proportions.

Les premiers résultats financiers du Zollverein ne sont pas moins intéressants que ses premiers résultats économiques.

La suppression des barrières intérieures avait tari une source de recettes. Le commerce des États allemands entre eux cessait de produire pour le trésor, sauf les faibles taxes établies sur quelques objets de consommation indigènes. Or, on sait combien sont actifs les échanges entre voisins, entre habitants d'une même contrée. Il n'y avait plus de droits d'entrée à percevoir sur les marchandises importées d'un des États dans l'autre, plus de droits de sortie sur les marchandises exportées à destination d'un autre État, plus de droits de transit sur les marchandises étrangères qui empruntaient un des territoires unis pour parvenir dans un autre.

D'autre part, cette même suppression des barrières intérieures procurait une sorte de compensation des pertes qu'elle occasionnait. Une réduction considérable des lignes de douane impliquait une réduction correspondante dans les frais de surveillance et de perception.

En Prusse, de 1818 à 1828, les frais avaient été évalués à 21 p. 100 de la recette brute; et de tous les États, c'était celui où le service était le mieux fait, et où la douane rendait le plus. Dans l'Union bavaro-wurtembergeoise, ils absorbaient au delà de 44 p. 100. Dans le Zollverein, ils tombèrent bientôt à 9 p. 100. Le nombre des douaniers et des percepteurs de l'Allemagne avait été comparé à celui des soldats qu'elle entretenait pour sa défense. Le Zollverein licencia une partie considérable de cette armée. Le champ de la contrebande fut resserré; on la rejeta aux frontières de l'association; et là une vigilance sévère remplaça la négligence du régime ancien. La Prusse exerça elle même, sur les trois quarts de ces confins dont elle était maîtresse, une surveillance qu'elle avait habilement organisée à l'imitation de la France, et elle façonna à ce service les douaniers des autres États. La probité et le zèle qu'on y apporta, et la modération relative du tarif, ne purent, il est vrai, venir entièrement à bout d'une industrie illicite, inséparable du régime douanier; mais, réduite du moins à de minces proportions, elle ne détourna plus qu'une portion minime des revenus.

Une autre compensation se trouvait, pour les États autres que la Prusse, dans un plus haut tarif sur les marchandises étrangères, pour tous sans exception, dans les progrès de l'industrie et de la prospérité générale. L'élévation des droits, il est vrai, et les progrès de l'industrie n'étaient pas, sur toute matière indistinctement, des causes d'accroissement dans les recettes. Ils tendaient, au contraire, à restreindre l'importation de certains articles, et par conséquent leur produit financier. Mais ils avaient incontestablement cette portée à

l'égard des plus productifs, et notamment des denrées des Tropiques et du Midi.

Sous le jeu de ces influences contraires, comment se comportèrent les recettes de douane ? Elles furent des plus fructueuses pour la plupart des États. Ainsi, dans l'Union bavaro-wurtembergeoise, le dividende du revenu net par tête n'avait été que de 1 fr. 10 c.; dès la première année, il fut de 1 fr. 94 c. dans le Zollverein. De là, dans ces Etats, des allégements d'impôts qui font honneur à la sollicitude paternelle de leurs souverains. Par suite de l'augmentation du produit des douanes, la Saxe-Royale, la Bavière, le Wurtemberg et le grand-duché de Bade diminuèrent leurs impôts directs (1).

Il n'en fut point ainsi de la Prusse. Avant 1834, son revenu net donnait 2 fr. 50 c. par tête; durant cinq années, à partir de cette époque, il resta moindre. Tout en profitant, comme les autres États, de la réduction des frais, elle seule ne gagnait rien sur des droits, qui, pour elle, demeuraient les mêmes; elle perdait davantage sur le commerce avec les pays associés, qui rapportait d'autant plus à sa douane que son tarif était plus élevé. Dans la prévision d'un déficit, elle s'était réservé, par une stipulation secrète, le droit de se retirer de l'association, au cas où sa part tomberait à 10 p. 100 au-dessous du produit de ses douanes antérieurement à 1834. Il ne paraît pas que ce cas se soit réalisé; mais, dans cette hypothèse, elle était trop éclairée pour détruire son glorieux ouvrage en usant d'une telle faculté. Il y a certains avantages qui ne sauraient être payés assez cher, et son

(1) Thiériot, ouvrage déjà cité, et préface de son traducteur, M. Alexis de Garriac.

influence morale était trop accrue par ces sacrifices pécuniaires pour qu'elle pût les regretter.

Les recettes collectives du Zollverein, du moins, suivirent un mouvement de progression continu, qui, sous le rapport tant du revenu net que du revenu brut, dépassa de beaucoup l'accroissement de la population.

Au point de vue moral et politique, le Zollverein fut également fécond dès son début. Je ne parlerai pas d'une population de trois millions d'âmes au moins, soustraite, par la réduction des lignes de douane, à la démoralisation qu'exerce la contrebande. J'ai à constater ici des résultats d'un ordre plus élevé.

L'idée de patrie allemande avait, on l'a vu, puissamment concouru à la formation du Zollverein. Par le Zollverein, l'idée de patrie allemande sortit du vague et prit corps. De la sphère des relations commerciales, c'est-à-dire des relations de chaque jour où elle était réalisée, elle envahit de plus en plus le domaine moral. Les Allemands du nord et ceux du midi furent rapprochés les uns des autres comme deux rameaux écartés d'une même tige. Habitués à s'entendre entre eux pour l'arrangement d'intérêts communs, ils formèrent une masse de plus en plus compacte vis-à-vis de l'étranger.

L'attitude de l'Allemagne, en 1840, le fit bien voir. Les esprits s'étaient subitement échauffés, sur les deux rives du Rhin, par l'effet d'un malentendu, et des cris de guerre avaient été proférés. S'il fut reconnu alors que le faisceau allemand était impossible à rompre, si, contre toute atteinte au territoire national, la protestation fut si unanime et si vive, si le poëme de Becker fut répété avec enthousiasme par toutes les bouches alle-

mandes, une bonne part de ce résultat peut être attribuée au Zollverein.

Une autre conséquence de grande portée, c'est l'influence de la Prusse accrue en Allemagne et en Europe. La rapide formation de la puissance prussienne est un des événements les plus intéressants de l'histoire moderne. Créée par des conquêtes militaires au dix-huitième siècle, elle grandissait au dix-neuvième, durant la paix, par des conquêtes douanières. Diviser pour régner, telle a été souvent la maxime des politiques; c'était la gloire de la Prusse d'avoir résolu avec succès le problème contraire : régner en réunissant.

La prépondérance de fait qu'elle possédait dans l'Association, était loin, du reste, d'être une domination absolue. Les États qui gravitaient autour d'elle comme des satellites, n'étaient pas absorbés par elle. Ils conservaient une individualité plus ou moins prononcée, plus ou moins chatouilleuse même, qui l'obligeait à beaucoup de ménagements. Une modération soutenue et une application constante à poursuivre le bien commun lui étaient imposées. Qu'elle élevât trop haut la voix, ou qu'elle laissât percer des vues égoïstes, elle réveillait aussitôt les sentiments défiants et jaloux que naturellement le pouvoir excite, les répugnances des Etats constitutionnels pour un gouvernement absolu, l'antagonisme du midi contre le nord, et elle s'exposait à de graves échecs. Mais la Prusse, on doit lui rendre cette justice, avait eu généralement l'intelligence de son rôle.

Depuis que le génie de Frédéric le Grand lui avait fait prendre rang parmi les puissances du premier ordre, elle n'avait cessé d'être admise à ce titre dans les conseils européens. Elle avait concouru avec l'Angleterre

et la France, avec l'Autriche et la Russie, au règlement des grandes affaires internationales, bien que le chiffre de sa population ne lui méritât pas un tel honneur. Cette participation, qu'elle avait obtenue en quelque sorte par tolérance et par faveur, le Zollverein, en groupant autour d'elle une clientèle respectable, en doublant la masse d'intérêts qu'elle représentait, lui permettait de la conserver comme un droit.

Enfin la tranquillité intérieure de la contrée, durant cette période, peut être considérée en grande partie comme l'œuvre du Zollverein. En même temps que l'intimité des nouveaux rapports étouffait tout germe de discorde entre les Etats, l'activité industrielle et le bien-être croissant des populations écartaient les causes de mésintelligence entre les sujets et les gouvernements. Malgré le vent des révolutions qui soufflait de l'occident, le ciel politique de l'Allemagne demeurait serein; aucune couronne royale ou ducale ne tombait dans la poussière, et les peuples poursuivaient paisiblement le cours de leurs travaux.

CHAPITRE VII.

RENOUVELLEMENT DES TRAITÉS D'ASSOCIATION.

Une association aussi féconde que l'avait été le Zollverein dans sa première période ne pouvait manquer d'être renouvelée. « Si nous voulions rétablir nos anciennes douanes, disait le roi de Bavière à un ministre wurtembergeois, nos paysans se révolteraient, et ils res-

teraient les plus forts. » Ce n'est pas seulement en Bavière et en Wurtemberg, c'est dans tous les États associés qu'une tentative de séparation eût échoué devant un soulèvement général.

Les traités d'association, on l'a dit plus haut, à moins d'avoir été dénoncés deux années d'avance, restaient en vigueur, à partir de 1842, pour une seconde période, dont la durée était fixée à douze ans. Ils ne furent point dénoncés, et les chambres des États constitutionnels exprimèrent, à l'unanimité, le vœu de leur renouvellement. « Littéralement ils seront continués pour deux années, s'écriait à cette occasion un éminent publiciste, ils le seront en réalité pour toujours. »

Si quelque puissance avait été fondée à user de la faculté de dénonciation, c'était assurément la Prusse, que lésait le mode de répartition des recettes établi par les traités existants. Mais, confiante dans son droit et dans l'équité de ses coassociés, elle ne voulut pas placer ces derniers sous la menace d'une dissolution. Laissant expirer les délais conventionnels, elle se borna, en décembre 1839, à convoquer à Berlin une conférence pour délibérer sur les modifications désirables à des traités qui continuaient d'être obligatoires.

Après avoir rappelé que les États contractants avaient fixé un premier terme à l'union douanière, afin de pouvoir profiter des leçons de l'expérience, la circulaire prussienne constatait l'absence de toute déclaration impliquant de leur part l'intention de ne pas la prolonger. Les bienfaits de l'association étaient notoires en effet. Indépendamment de l'essor imprimé à toutes les industries, les gouvernements avaient vu s'ouvrir pour eux une source abondante de recettes; et peut-être le prix

qu'ils attachaient à ces incontestables avantages les avait-il empêchés de signaler en temps utile les vices que l'expérience avait fait découvrir dans le système. Mais la situation de la Prusse était différente de celle des autres États. Avant l'association, la Prusse possédait un système de douanes complet, éprouvé, qui offrait à sa population de 12 à 14 millions d'âmes, avec un marché intérieur entièrement libre, une protection assurée contre la concurrence étrangère, et qui faisait affluer dans ses caisses des sommes considérables. Eu prêtant les mains à l'union douanière, elle n'avait donc été déterminée ni par les exigences de son industrie, ni par l'espérance d'accroître ses revenus. Mettre fin, en Allemagne, aux conflits provoqués par l'isolement des intérêts matériels, et fonder sur des bases solides le bien-être des populations, tel avait été son but, et ce but avait été complétement atteint. L'industrie de la Prusse, sans doute, avait recueilli sa part des avantages communs; mais ses finances avaient été atteintes; et, quel que fût son désir de continuer l'association, elle aurait lieu d'hésiter, si l'avenir ne lui offrait d'autre perspective que de nouveaux sacrifices pour elle-même, avec une augmentation croissante des revenus pour les autres membres.

Voici le moyen que le cabinet de Berlin proposait pour rétablir l'équilibre en sa faveur. Les pertes pécuniaires qu'il éprouvait provenaient surtout, à son avis, de la législation existante sur les vins : d'une part le produit du droit de douane sur les vins étrangers n'était pas réparti en raison de la consommation, de l'autre les vins des États associés étaient trop faiblement imposés à leur importation en Prusse. Il demandait en conséquence l'attribution du produit de l'impôt de consommation

compris dans le droit d'entrée sur les vins étrangers, et la faculté de taxer plus fortement, à son profit, les vins allemands introduits sur son territoire.

La circulaire énumérait ensuite les différentes questions à résoudre dans l'intérêt général, en premier lieu celle de l'établissement d'un impôt sur le sucre indigène de betterave ; et elle concluait en invitant les cabinets à envoyer à Berlin, dans le premier mois de 1840, des commissaires munis de leurs pleins pouvoirs.

Les délégués des différents États se rendirent à l'appel du gouvernement prussien, mais beaucoup plus tard, et la gravité des questions soumises à leur examen prolongea leurs travaux jusqu'en 1841, année où fut signé, le 8 mai, le traité pour la prorogation du Zollverein.

Le point le plus délicat à régler était la satisfaction réclamée par la Prusse. La proposition que cette puissance avait formulée, ne fut point accueillie. Il ne s'agissait de rien moins que de renoncer à un principe fondamental, et l'on ne voulut point s'y résoudre.

Sans doute il paraît strictement juste de distribuer des revenus, principalement fournis par l'importation des articles étrangers, en raison de la consommation de ces articles; mais comment appliquer cette règle ? comment, avec la libre circulation qui règne à l'intérieur du Zollverein, apprécier avec exactitude les consommations respectives ? Si l'on tenait compte à la Prusse de la plus grande quantité de vins qu'elle consommait, pourquoi n'aurait-on pas égard, en faveur des États méridionaux, à l'écoulement plus étendu qu'y trouvaient d'autres denrées fort productives, telles que le tabac, le fromage, le riz et le houblon ? Si on allouait un préciput sur la recette totale aux États plus actifs à consommer tel ou

tel article, comment l'assoirait-on ? Exclure une denrée de la communauté, c'était défaire ce que l'on avait fait et saper l'association par la base. Au surplus, si les pays de fabrication, et notamment la Prusse, consommaient plus de vin, de sucre et de café, c'était principalement le débouché assuré à leurs produits dans les pays plus spécialement agricoles qui leur en fournissait les moyens ; et les droits protecteurs établis sur les articles fabriqués constituaient déjà une belle indemnité à leur profit.

Telles sont les considérations qu'on fit valoir, et le principe du partage égal par tête d'habitant fut maintenu.

Néanmoins une concession fut faite au cabinet de Berlin. Rien ne fut changé quant aux droits d'entrée qui donnent la presque totalité des revenus du Zollverein ; seulement, ce fut exclusivement sur leur produit que les frais de surveillance et de perception furent dorénavant prélevés, au lieu de l'être sur l'ensemble. Mais, relativement aux droits de sortie et de transit, les États formèrent deux groupes distincts, l'un comprenant les provinces orientales de la Prusse, la Saxe et la Thuringe, et l'autre, le reste de l'association ; le partage des recettes s'opérait dans celui-ci sur la base ordinaire, et dans celui-là sur le pied convenu entre les intéressés. Cet arrangement, dont la Prusse attendait beaucoup, et non sans raison (1), pouvait se défendre en équité ; car

(1) En 1843, les recettes de la sortie et du transit ont été comme suit :

1° Provinces orientales	2,903,240 fr.	25 c.
Savoir : la Prusse, à titre de dédommagement pour droits de transit, etc.	1,125,000	»
Le même État.	1,418,838	75

la laine, qui composait les trois cinquièmes du produit des droits de sortie, les drilles et les débris et déchets, qui venaient immédiatement après la laine sous le rapport du revenu, étaient en presque totalité exportés des provinces orientales de la Prusse, de Saxe et de Thuringe ; de même les lignes de transit de beaucoup les plus productives, comme étant plus fréquentées et assujetties à de plus hauts droits, étaient celles qui se développaient de l'embouchure de l'Elbe et de celles des fleuves de la Baltique aux confins de l'Autriche et de la Russie. Mais des Allemands éclairés y virent avec peine un pas rétrograde, un retour à l'ancien morcellement. En matière d'association, le progrès consiste à restreindre les exceptions et non à les élargir, à réunir les intérêts et non à les séparer.

Un autre changement, qui était un progrès, fut opéré par le traité du 8 mai 1841. L'espèce de douane intermédiaire que les traités primitifs avaient établie entre la Bavière, le Wurtemberg et Bade d'une part et les autres États de l'autre, put être supprimée, grâce à l'adoption d'un autre régime pour les denrées indigènes soumises, dans les divers États, à des taxes de consommation différentes. L'association particulière que la Prusse, la Saxe-Royale et la Saxe avaient contractée pour la perception en commun de ces taxes, fut renouvelée en 1841. Pour l'ensemble du Zollverein, où la diversité des impôts indirects subsistait toujours, et où l'on ne put, cette fois encore, qu'émettre des vœux pour leur égalisa-

Saxe-Royale	217,917	25
Brunswick	19,871	25
Thuringe	121,612	50
2° Provinces occidentales	792,585	»»

tion, avec ou sans communauté, on substitua au système des droits de compensation, le principe de l'égalité de traitement dans chacun des États pour les produits de l'État lui-même ou de ses associés (1). La perception des droits sur les produits importés s'effectuait dans le pays consommateur, le pays d'origine étant libre ou de ne pas les percevoir ou de les restituer sur ses exportations. Sous le régime antérieur, la bière étant taxée à raison de 9 pfennings par quart en Bavière, et de 6 pfennings seulement en Prusse, il se percevait en Bavière par quart de bière prussienne introduite 3 pfennings, à titre de compensation, impliquant protection pour le brasseur bavarois contre le brasseur prussien moins imposé. Sous le régime nouveau, qui n'avait autre chose en vue que d'atteindre la consommation, et de l'atteindre également, quelle que fût la provenance, le même quart de bière prussienne sortait de Prusse en franchise, et acquittait 9 pfennings en Bavière tout comme le produit bavarois. C'était la même somme que précédemment ; seulement ce qui avait été jusque-là perçu par deux caisses, ne l'était plus que par une seule. Mais le traitement de la bière bavaroise exportée en Prusse avait changé ; au lieu de 9 pfennings dans le pays de fabrication, elle n'avait plus à en payer que 6 dans le pays de consommation. D'un autre côté, les vins de la Bavière et du reste du midi, exempts sur leur propre territoire, continuaient de supporter sur le territoire prussien la totalité du droit établi sur les vins de Prusse. L'ancienne dénomination de droits de consommation, ayant cessé d'être exacte, fit place à celle de droits de pas-

(1) Cependant il est permis aux pays qui ne produisent pas de vin d'imposer le vin des pays associés.

sage ou de circulation; et le nouveau mode fit du moins disparaître l'inconvénient principal de la diversité des régimes, sans gêner la circulation des marchandises.

La troisième innovation de l'acte de renouvellement était la taxation du sucre extrait de la betterave, et de celui qui serait fabriqué avec tout autre produit indigène, par exemple avec l'amidon. Le texte du traité lui-même ne contenait que le principe; une convention annexe, de la même date, en réglait l'application.

L'industrie du sucre de betterave, née sur le sol allemand dès le milieu du dix-huitième siècle (1), n'y était encore en 1834 qu'à l'état d'essai; dans toute l'étendue de l'association, elle n'occupait alors que deux fabriques (2). Dès 1835, elle comptait six établissements de plus; et chaque année, sous l'impulsion du Zollverein, à la faveur de l'immunité, elle ne cessait de gagner du terrain. Au moment où nous sommes arrivé (3), il n'était pas une seule province de la Prusse, il n'était pas un seul des États associés, Francfort à part, qui ne produisît plus ou moins de sucre de betterave. Dans la campagne de 1841-42, les fabriques étaient au nombre de 136, dont 99 en Prusse, fournissant un total de 256,000 quintaux. Dès lors, la question de la concurrence entre les deux sucres, indigène et exotique, se posait pour les

(1) On sait que la découverte du sucre de betterave fut faite en Allemagne par Margraff en 1747. Ses essais n'eurent aucune suite. Vingt ans après, Achard, chimiste à Berlin, fit de nouvelles expériences. Après une longue interruption, il les reprit en 1795, et il put, en 1799, présenter au roi de Prusse des pains de sucre indigène, comparables au plus beau sucre de canne. Dans cette même année (1799), parvint en France la nouvelle des résultats obtenus par Achard. (Voir à ce sujet l'écrit remarquable de M. Dubrau, *De la fabrication du sucre de betterave.*)

(2) Nebenius, article de la *Revue trimestrielle allemande*, de 1840.

(3) Dieterici, *Tableaux statistiques*, pour 1840-42.

gouvernements de l'Association allemande, et réclamait impérieusement une solution. Le sucre exotique était une source abondante de recettes et un élément essentiel de relations pleines d'avenir avec les pays transatlantiques ; mais le sucre indigène était un *en cas* important pour une puissance encore à peu près toute méditerranéenne. Il s'agissait de concilier l'un et l'autre intérêt, et c'est ce qu'essaya la convention du 8 mai 1851, en taxant le sucre nouveau de manière à en limiter la production, et en même temps à la maintenir.

Le sucre de betterave était soumis, dans chaque État, à un droit uniforme perçu pour compte commun, et dont le produit se répartissait sur les mêmes bases que celui des droits d'importation. La mise en vigueur de ce droit commençait au 1er septembre 1841 ; mais, pour les trois premières années, on ne constituait qu'un provisoire. La communauté était ajournée au 1er septembre 1844; dans l'intervalle, chaque État était libre d'asseoir le droit, à son gré, soit sur le produit fabriqué, soit sur la betterave brute. Le taux en était fixé, pour la première campagne, à 10 gros d'argent par quintal (2 fr. 50 c. par kilogr.); maintenu pendant les deux campagnes suivantes, si le sucre indigène ne figurait pas pour 20 p. 100 dans le total des sucres imposés, ce taux devait être doublé s'il atteignait cette proportion, triplé s'il s'élevait à 25 p. 100 ou plus. A l'expiration de la période triennale, un mode uniforme de perception devait être établi; mais les bases du droit à fixer alors étaient formulées d'avance. Il devait être calculé pour rendre, conjointement avec le droit d'entrée sur le sucre et la mélasse d'origine étrangère, un revenu brut annuel équivalant au moins, par tête d'habitant, au produit

moyen du seul droit d'entrée dans les trois années 1838 à 1840. Son taux devait être inférieur à celui du droit sur le sucre exotique, dans la proportion nécessaire pour assurer une protection convenable à la fabrication indigène, sans restreindre la concurrence de la denrée similaire; il ne pouvait pas descendre, néanmoins, au-dessous de 20 p. 100 du droit d'entrée sur le sucre brut étranger destiné au raffinage. En conséquence de ces arrangements qui, tout en sauvegardant les intérêts de la consommation et du revenu, laissaient encore un bel encouragement à une industrie naissante, les droits de douane sur les sucres et sur les mélasses d'origine étrangère étaient retirés du tarif général, pour être compris, avec le droit sur le sucre de betterave, dans un tableau séparé.

On remarque encore, dans le traité de 1841, la confirmation des engagements de 1838 en matière de monnaies, et l'adoption définitive du quintal de douane de 50 kilogrammes.

L'époque solennelle de la prorogation du pacte fondamental était un moment favorable pour les accessions. Dans les derniers mois de 1841, la principauté de Lippe-Detmold, le duché de Brunswick, le comté de Schaumbourg, la principauté de Waldeck et le comté de Pyrmont, et, au commencement de l'année suivante, le grand-duché de Luxembourg (1), par des conventions successives, apportèrent dans le Zollverein, à partir de 1842, environ 112 milles carrés, et 475,000 âmes de

(1) Le traité avec le Luxembourg expirait à la fin de mars 1846. Il fut renouvelé le 3 avril 1847, avec quelques modifications, dont la principale consistait dans la liberté, pour le Luxembourg, de conserver son système décimal de poids et de mesures, ainsi que la monnaie française.

plus. Le Brunswick seul entrait avec voix délibérative; son accession était la plus importante, non-seulement par l'étendue relative de son territoire, mais par l'espoir que les autres États du Steuerverein, dont il s'était séparé, ne tarderaient pas à le suivre.

Tandis que l'Association allemande se préparait ainsi, consolidée et agrandie, à commencer sa seconde période, comme un grand fait politique et économique, elle devenait l'objet de l'attention curieuse et des études de l'étranger (1).

(1) C'est de cette époque que datent, en Angleterre, le rapport du docteur Bowring, en France, le livre de MM. Bères et la Nourais, indépendamment de deux mémoires inédits; celui du regrettable Fix et celui de M. Faucères, couronné par la Société d'encouragement pour l'industrie nationale.

Alors également, dans le discours d'ouverture de son cours d'économie politique, M. Michel Chevalier, s'exprimait ainsi : « Dans la politique européenne je ne sache rien de plus remarquable que la reconstitution de l'unité allemande. Quel magnifique tableau que celui d'un grand peuple dont les tronçons se rapprochent et qui revient à la nationalité, c'est-à-dire à la vie ! »

LIVRE III.

DEUXIÈME PÉRIODE. — PREMIÈRE PARTIE, DE 1842 A 1848.

CHAPITRE PREMIER.

NÉGOCIATIONS AVEC LE ZOLLVEREIN.

En commençant sa seconde période avec un territoire de 8,224 milles carrés et une population de 27,230,000 habitants, le Zollverein, ainsi qu'on l'a vu à la fin du dernier livre, espérait de l'accession du Brunswick un nouvel agrandissement, celui qui était le principal objet de son ambition. Comment cette attente fut-elle déçue ? Comment des négociations entre les cabinets de Hanovre, de Berlin et de Brunswick, dont on augurait favorablement dans l'origine, n'eurent-elles pour résultat qu'une vive irritation réciproque, la rupture des conventions destinées à régler les rapports de voisinage et un ajournement indéfini de l'accession du littoral de la mer du Nord ? C'est ce que nous allons expliquer.

Les détails de ces négociations ne furent connus qu'en 1844 par les mémoires que publièrent les trois gouvernements qui y avaient participé ; mais, comme elles occupèrent les premières années de la présente période, elles formeront la matière naturelle de son premier chapitre.

Le premier terme du Steuerverein expirait, de même que celui de l'Association allemande, à la fin de 1841. Déjà la prolongation des traités avait été convenue entre

les commissaires des gouvernements associés, lorsqu'à la suite des difficultés qui s'élevèrent au moment de l'échange des ratifications, le Brunswick déclara se retirer de l'Union hanovrienne, et demanda à être admis dans le Zollverein. Cette subite résolution surprit la Prusse non moins que le Hanovre; il en résultait, pour les deux associations, des inconvénients réels. Les districts brunswickois du Hartz et du Weser, limitrophes du Zollverein, étant séparés du reste du duché, et séparant eux-mêmes les principautés hanovriennes de Grubenhagen et de Gottingue du nord du royaume auquel elles appartiennent, l'accession isolée du Brunswick entraînait, des deux parts, une mauvaise délimitation. Le Zollverein, néanmoins, ne dut pas refuser un allié nouveau, dont la détermination était arrêtée; mais il essaya d'arriver, par voie d'arrangement, à la régularisation des frontières. La difficulté pouvait se résoudre de deux manières : par l'accession au Zollverein des provinces méridionales du Hanovre, ou par le maintien dans le Steuerverein des districts brunswickois du Hartz et du Weser; mais le Hanovre ne consentait pas à la première de ces solutions, ni le Brunswick à la seconde. Cette dernière, cependant, finit par prévaloir, et voici pourquoi. Les commissaires hanovriens avaient fait entrevoir dans un avenir peu reculé la possibilité d'un rapprochement entre les deux systèmes de douanes, et rendu témoignage de la bonne volonté de leur gouvernement à cet égard. A ces assurances succéda bientôt un engagement formel d'ouvrir le plus promptement possible une négociation pour traiter de l'accession du Hanovre. Sur la foi de cette promesse, confirmée par une promesse semblable d'Oldenbourg, le cabinet de Berlin détermina le

Brunswick à laisser, pour une année, dans le système hanovrien ses districts du Weser et du Hartz. En même temps, les conventions de novembre 1837 entre les deux associations, pour la répression de la contrebande, pour des cessions réciproques de territoires et pour l'octroi au Hanovre de facilités commerciales, ces conventions, qui expiraient à la fin de 1841, furent renouvelées pour un an, avec de légères modifications devenues indispensables.

Ce fut seulement en août 1842 que le Hanovre ouvrit la négociation ; à son entrée dans le Zollverein il posait huit conditions préalables, dont plusieurs ne soulevèrent aucune objection, mais dont les trois principales furent jugées inadmissibles : il s'agissait d'un préciput considérable motivé sur la consommation supérieure des sujets hanovriens en articles fortement imposés, et particulièrement en vins étrangers, en café et en tabac, d'une indemnité pour la perte des droits de transit, enfin, d'une réduction de moitié, dans le tarif de l'Association allemande, sur les denrées tropicales et sur les vins. Bien que ces propositions ne parussent pas sérieuses à la Prusse, néanmoins elle ne voulut rien brusquer, et, d'après son conseil, le Brunswick prolongea le *statu quo* pour une année de plus, en déclarant, toutefois, que l'accession des districts du Hartz et du Weser était irrévocablement fixée au 1er janvier 1844; les conventions de 1837 et de 1841 furent également continuées pour 1843. Peu après, la Prusse renouvela ses ouvertures pour une accession séparée des provinces méridionales du Hanovre; elles furent une seconde fois rejetées. L'année 1843 s'écoula en échanges de notes et en pourparlers stériles sur les conditions du renouvellement des

conventions; et, lorsqu'au mois de décembre, enfin, i ne fut plus question que d'arrêter un provisoire, le Brunswick, déjà engagé avec ses chambres, refusa de souscrire aux arrangements convenus entre le Hanovre et la Prusse. A une dernière tentative du cabinet de Berlin, le Hanovre ne répondit que par la patente du 31 décembre, qui, en annonçant l'expiration du cartel de douane existant avec le Zollverein, fit éclater la rupture de la négociation. L'incorporation des deux districts brunswickois s'effectua au jour marqué; seulement le tarif de l'Association n'était appliqué que dans celui du Weser; la difficulté de la surveillance avait exigé dans celui du Hartz un tarif beaucoup plus faible.

Ainsi, l'espoir de l'accession des États maritimes s'était évanoui, et semblait ne pouvoir se ranimer de longtemps. Ce triste dénouement d'une négociation de deux années produisit, en Allemagne, une impression pénible. Bientôt la question fut portée par les gouvernements eux-mêmes devant le tribunal de l'opinion publique.

Une plume, dévouée à la cause hanovrienne, avait, dans le *Correspondant de Hambourg*, représenté la réunion des districts brunswickois comme un acte d'hostilité à l'égard du Hanovre, en vue de forcer l'accession de cet État; et, à cette occasion, elle n'avait pas épargné au cabinet de Berlin les insinuations malveillantes. Il y fut fait une réponse semi-officielle dans la *Gazette de Prusse*, sous ce titre : *le Zollverein et ses négociations avec le Hanovre.* Elle commençait par une réfutation habile des accusations dirigées contre le gouvernement prussien. La plupart des États allemands, y était-il dit,

en entrant successivement dans le système douanier de la Prusse, avaient reconnu l'injustice des soupçons qui les avaient, à l'origine, arrêtés; le Zollverein était un grand progrès, et il avait tenu toutes ses promesses; chaque année voyait s'accroître ses recettes, et, dans la même proportion, le bien-être des individus; l'industrie florissait sur toute sa surface; si les États qui le composent avaient renoncé à une portion de leur indépendance, le sacrifice n'était pas moindre pour la Prusse que pour les autres; elle avait, de plus qu'eux, dans le commencement, éprouvé des pertes pécuniaires de nature à la décourager; récemment, enfin, après une expérience de plusieurs années, le pacte d'association avait été renouvelé, conformément au vœu unanime des chambres constitutionnelles et des gouvernements. L'article arrivait ensuite aux relations avec le Steuerverein; la Prusse n'avait nourri, pour cette union, dont la formation était si naturelle, aucun sentiment hostile et jaloux; un temps d'arrêt étant commandé au Zollverein par l'intérêt de son développement intérieur, elle n'avait pu concevoir, pour le présent, de projets d'agrandissement de ce côté; de bons rapports de voisinage et de mutuelles garanties pour la police des frontières, c'était là tout ce qu'elle avait désiré, et ce but avait été atteint par les conventions de 1837. La séparation du Brunswick d'avec le Hanovre lui avait causé de sincères et vifs regrets; mais c'était une maxime du Zollverein de ne repousser aucun État allemand qui demandait à être admis dans son sein; le Brunswick y ayant donc été accueilli, la Prusse avait eu à cœur de parer aux inconvénients, pour les deux unions, d'une défectueuse configuration des frontières communes; malheureusement,

ses efforts avaient échoué devant la mauvaise volonté du Hanovre. La perspective d'une accession prochaine avait décidé à laisser à cet État les portions de territoire qui arrondissaient son système; mais le retard qu'il avait mis, une fois la concession obtenue, à ouvrir la négociation à cet effet, et, surtout, les exorbitantes prétentions qu'il avait élevées, avaient fait paraître sa sincérité douteuse. « Le Hanovre, ajoutait la *Gazette de Prusse*, accédera-t-il « au Zollverein, et à quelle époque? Nous l'ignorons. « Mais ce que nous savons, et ceci a une haute impor- « tance à nos yeux, c'est que le Hanovre, ainsi que tous « les autres États allemands, conservera son libre ar- « bitre en matière de douane, et que son gouvernement « n'aura à prendre conseil que des intérêts, des besoins « et des vœux du pays. Le Zollverein est une alliance si « étroite, gouvernements et particuliers à la fois y sont « si sérieusement intéressés, qu'une accession préjudi- « ciable à l'État réuni aurait des conséquences fâcheuses « non-seulement pour l'État lui-même, mais pour l'as- « sociation tout entière. Jusqu'à présent, du reste, aucun « État ne s'est plaint des suites de sa réunion au Zollve- « rein; gouvernements et sujets s'en sont félicités éga- « lement. »

Rendu ainsi responsable d'une rupture universellement déplorée, le gouvernement hanovrien publia, pour sa défense, un Mémoire ayant pour titre: *La grande association douanière allemande et l'union hanovriéno-oldenbourgeoise au 1er janvier 1844.*

Dans un exorde aigre-doux, le Hanovre protestait de son zèle pour l'unité, pour l'harmonie et pour la grandeur de l'Allemagne; de là les explications qu'il avait cru devoir à ses confédérés. Elles n'avaient point été

provoquées par des accusations de journaux, qui ne pouvaient atteindre un gouvernement d'une sincérité éprouvée, ni par le souci d'un exposé inexact de la part d'un autre cabinet; il n'y avait pas à craindre que la Prusse voulût tromper le public. Quant au soupçon, émis de divers côtés, d'une contrainte indirecte qu'on aurait tenté d'exercer sur lui, le Hanovre ne l'avait point admis; il savait qu'au sein de la Confédération germanique l'indépendance de chaque État était sacrée pour tous les autres; nul gouvernement n'était mieux disposé à concourir à l'œuvre nationale de la liberté du commerce dans l'intérieur de la confédération; mais il ne pouvait y sacrifier la prospérité de son royaume. Il n'y avait actuellement de possible que l'entretien et l'affermissement de la bonne intelligence entre les deux associations, sur les bases de 1837; c'était là le *nec plus ultrà* du devoir fédéral des gouvernements intéressés. Le Mémoire racontait ensuite avec détail l'enfantement laborieux des conventions de 1837, et l'insuffisance des avantages matériels qu'elle accordait au Steuerverein; les capricieuses exigences du Brunswick, lors du renouvellement du traité d'union, même après la signature de ce traité, et sa défection subite, entraînant un développement presque décuple des frontières communes aux deux associations; les réserves faites par le Hanovre, en prenant l'engagement de négocier au sujet de son accession; l'esprit de conciliation faisant place, depuis lors, à l'impatience chez le gouvernement prussien; le retard des négociations de la part du Hanovre, expliqué par les ménagements dus aux répugnances déclarées des Hanovriens, ainsi que par l'étude d'une question neuve et ardue; la demande d'un préciput rejetée tout d'abord, bien que

légitime; le projet de soumettre le district du Hartz à un bas tarif, considéré par le Hanovre comme hostile envers lui; la cession de ce district proposée par le Brunswick à des conditions inacceptables; enfin, le refus de ce dernier gouvernement d'adhérer à l'arrangement provisoire déjà adopté par la Prusse. La correspondance diplomatique, reproduite dans une annexe, était invoquée à l'appui de toute cette apologie et de toutes ces attaques. « Les deux associations pouvaient continuer « de vivre l'une à côté de l'autre dans de bons rapports, « disait le cabinet de Hanovre en terminant, si, au mo- « ment de l'entrée du Brunswick dans le Zollverein, il « eût été convenu de laisser au Steuerverein les districts « du Hartz et du Weser. Est-ce donc une incorporation « sérieuse que celle d'un territoire régi par un tarif « d'entrée inférieur au tarif général, et isolé du Zollve- « rein par une ligne de douane, comme un pays étran- « ger? Compter pour le chiffre de sa population, dans le « partage des recettes, un territoire où les droits d'en- « trée sont plus faibles que dans le reste de l'associa- « tion, ainsi qu'on va le faire pour le district du Hartz, « qu'est-ce autre chose que d'allouer un préciput à l'un « des États associés? »

Le Hanovre ayant ainsi saisi l'opinion publique de cette affaire, c'était, pour les deux autres gouvernements, une obligation de plaider aussi leur cause devant ce juge souverain.

Le Brunswick répondit le premier. Confiant dans son bon droit et dans la pureté de ses motifs, il avait cru se devoir à lui-même et aux autres États de se taire, quoi qu'il lui en coûtât, sur les causes de sa séparation; mais le silence rompu par le Hanovre le mettait dans la né-

cessité de parler, afin de rétablir les faits dans leur intégralité et sous leur véritable jour (1). Après ce court préambule, l'écrit brunswickois entrait en matière ; et, se bornant aux côtés de la question qui touchaient le gouvernement dont il émanait, il relevait, dans un récit complet avec pièces justificatives, les circonstances omises par le Hanovre. Le Brunswick avait été tout disposé au renouvellement de l'association avec le Hanovre, et il s'y était prêté de la meilleure grâce ; c'était son droit d'y mettre des conditions, et cela, tant que la négociation restait ouverte ; il en avait usé avec modération. L'une de ses conditions, il est vrai, avait été formulée tardivement, bien que toujours en temps utile, mais elle n'avait pu l'être plus tôt. Le Hanovre avait eu trois mois pour examiner une affaire qu'il connaissait de longue date, et, au bout de cet intervalle, avait souscrit un engagement qui n'était nullement onéreux ; puis, se ravisant peu de jours après, il avait considéré ce même engagement comme non avenu ; de sorte que, blessé dans son droit et dans sa dignité, le Brunswick avait été forcé de prendre un parti décisif. Non-seulement le Hanovre devait s'imputer à lui-même une séparation qu'il était le maître de prévenir, mais plus tard, en rejetant comme inacceptables les propositions du Brunswick, il avait repoussé un moyen assuré d'entretenir, entre les deux associations, cette bonne intelligence, objet de tous ses vœux. Les propositions du Brunswick étaient équitables, et, en tout cas, elles ne constituaient qu'une base pour la discussion, et non un ultimatum. Il y avait lieu de s'étonner des plaintes du Hanovre touchant les dis-

(1) Cet écrit a pour titre : *L'accession du Brunswick au Zollverein, ses motifs et ses conséquences immédiates.*

tricts du Hartz et du Weser; comme si, après ce qui s'était passé entre ces deux États, on pouvait supposer au Brunswick l'intention de ne retirer du Steuerverein qu'une portion de son territoire! Dès le commencement, les notes échangées en faisaient foi, le Brunswick avait voulu s'en séparer tout entier, et accéder de même au Zollverein.

La Prusse, enfin, fit paraître ses *Observations au sujet de l'écrit officiel hanovrien.* L'initiative de publicité prise par le Hanovre servait de texte à l'exorde du Mémoire prussien comme à celui du Mémoire brunswickois. Dans ces négociations, dont la rupture avait été également fâcheuse pour les deux parties, il n'y avait ni querelle à apaiser, ni griefs à redresser; de part et d'autre il s'agissait de l'exercice d'un droit; les gouvernements qui y avaient pris part ne devaient compte à personne des motifs de leur conduite. La diète germanique n'avait point qualité pour connaître d'une affaire de cette nature; et il serait inouï d'y faire intervenir d'autres puissances: rien sans doute n'était plus loin de la pensée du Hanovre que de provoquer une telle intervention; cependant, l'envoi de son Mémoire aux cabinets étrangers, tout aussi bien qu'aux cabinets allemands, n'avait été nulle part expliqué. Reproduisant ici la note française par laquelle l'écrit hanovrien avait été officiellement communiqué, *comme un aperçu véridique et éloigné de tout esprit de parti, que S. M. le roi de Hanovre juge indispensable de mettre devant les yeux de ses hauts amis et alliés,* la Prusse jugeait pareillement indispensable de reprendre, d'un point de vue différent, une question où le Hanovre, avec toute la sincérité et toute l'impartialité

possibles, n'avait pu faire abstraction de son point de vue particulier.

Quelques lignes seulement étaient consacrées à la séparation du Brunswick : « Le Hanovre a donné des explications sur cet événement important, et c'est au « Brunswick à les compléter, s'il y a lieu... Mais nous « n'hésiterons pas à le dire, la vraie cause est une nécessité de jour en jour plus puissante : c'est la tendance « naturelle à l'extension de la liberté du commerce en « Allemagne. » Naturellement le cabinet de Berlin insistait davantage sur ce qui le touchait directement. C'étaient d'abord des remercîments pour la publication de notes qui révéleraient à l'Allemagne entière les ménagements affectueux et l'esprit conciliateur du gouvernement prussien; puis une réponse catégorique au sujet de cette prétendue impatience qui aurait tout gâté. L'obligation de traiter de sa réunion au Zollverein avait été formellement et solennellement contractée par le Hanovre ; quant à ses réserves, elles n'avaient point échappé aux commissaires prussiens, mais on trouvait naturel que ce gouvernement ne s'engageât pas sur les conditions de son accession, et l'on savait la prudence que lui commandait une situation délicate vis-à-vis de son parlement ; il avait cependant laissé s'écouler dix mois sans faire de communication, et après ce délai, il avait mis en avant des conditions tellement contraires aux principes constitutifs du Zollverein, qu'il n'avait pas été possible d'y donner suite ; on s'était demandé alors si ses déclarations antérieures avaient été sérieuses, ou s'il avait changé d'avis. Depuis, son commissaire avait tenu un langage hautain, et s'était permis des insinuations malveillantes, des menaces même, coïncidant avec de violentes attaques d'un écrivain no-

toirement attaché au cabinet hanovrien; malgré tout cela, la longanimité de la Prusse ne s'était pas un instant démentie.

Après cet exposé général, l'écrit prussien reprenait successivement les trois points principaux; savoir: les conventions de 1837, la demande d'un préciput, et le district du Hartz. Les profits matériels que les conventions avaient procurés au Steuerverein étaient tout autres que ne le prétendait le Hanovre; les réductions de droit accordées par le Zollverein sur les fils et les toiles de lin dont cet État faisait des envois considérables jusqu'à Cologne, ou sur le bétail et le blé, dont Oldenbourg approvisionnait Magdebourg et Berlin, ne portaient pas uniquement sur le commerce des frontières; et le cartel de douane avait arrêté une contrebande active des produits du Zollverein, très-recherchés dans l'autre association, par exemple, sur les tissus de coton et de laine. Par suite de la négligence de la douane hanovrienne, ce cartel n'avait pas eu, pour le Zollverein, les résultats espérés; et dès lors, comment le Hanovre avait-il pu croire qu'en raison des avantages qu'il en retirait, le Zollverein voudrait à tout prix le maintien de ces conventions? Pour réclamer un préciput, le Hanovre avait argué à tort de la supériorité de sa consommation en articles étrangers. Elle n'était pas telle qu'on la supposait; une grande quantité du café sur laquelle sa douane percevait le droit, était destinée à la consommation du Zollverein, où il entrait en contrebande. Si, sous un tarif plus bas, ces articles donnaient des recettes relativement plus fortes, le présent ne devait pas être pris pour mesure de l'avenir; la consommation du Hanovre diminuerait après l'accession par l'adoption d'un plus haut tarif;

divers produits allemands, entre autres les tissus et les vins, cesseraient de payer le droit à leur entrée dans le Hanovre, et s'y substitueraient de plus en plus aux produits similaires d'Angleterre et de France. La répartition des recettes, d'après le chiffre de la population, était d'ailleurs un principe fondamental auquel on ne pouvait toucher. Relativement au district du Hartz, le régime exceptionnel sous lequel il était placé n'avait rien d'hostile pour le Steuerverein, puisqu'il était constant que des motifs financiers l'avaient fait établir. Le Zollverein était si éloigné de vouloir favoriser de la sorte la contrebande avec le Hanovre, qu'il était tout prêt à prendre l'engagement de la réprimer sur toute cette partie des frontières communes, comme sur toutes les autres ; si ce district était compté dans le dividende de Brunswick pour le chiffre de sa population, le préjudice était nul pour l'association, qui, en n'y appliquant pas le tarif général, s'était épargné des frais de surveillance onéreux.

Les différentes pièces de ce procès furent lues avidement de l'autre côté du Rhin ; car, si dans l'origine il ne s'agissait entre le Brunswick et le Hanovre que de tronçons de routes à construire ou à ne pas construire, la question avait fini par s'élever à la hauteur d'un grand intérêt national. L'impression qu'elles y causèrent fut généralement défavorable au Hanovre ; le ton amer et les réticences de son mémoire eurent moins de succès que la sincérité consciencieuse du Brunswick et la haute impartialité de la Prusse ; sa conduite arrogante et fière n'édifia pas le public allemand.

On accusa le roi Ernest d'être resté Anglais de cœur, et soit que le roi de Hanovre conservât de l'attachement

pour le pays où la plus grande partie de sa vie s'était écoulée, soit que la diplomatie britannique exerçât de l'influence sur son esprit, soit enfin qu'il fût jaloux de son indépendance, on assure qu'il était contraire à la solution que désirait le Zollverein.

Toutefois, sans se faire illusion sur les dispositions particulières de ce prince, on n'était pas partout convaincu de l'inadmissibilité des conditions proposées par ses négociateurs, et quelques-uns regrettaient qu'un intérêt de trésor eût prévalu sur des considérations d'un ordre plus élevé. Les écrivains qui, dans le nord de l'Allemagne, avaient arboré le drapeau de l'accession, appuyaient le droit du Hanovre à obtenir un préciput. Ils soutenaient qu'un haut tarif ne réagirait pas sur la consommation hanovrienne en articles fortement imposés, au point de la mettre de niveau avec celle du Zollverein, et ils réduisaient à quelques milliers de quintaux de denrées coloniales la contrebande de la petite association dans la grande; leurs calculs portaient à une somme annuelle de 500,000 thalers (1,875,000 francs), le préciput équitablement dû. Ils insistaient pour ce prélèvement exceptionnel jusqu'à ce que le développement des voies de communication et la diffusion du bien-être eussent fait disparaître en Allemagne des inégalités de consommation expliquées par le plus ou moins de voisinage de la mer beaucoup mieux que par la différence des tarifs. Cette opinion des hommes du nord trouvait des échos dans le midi. Là aussi on était d'avis que la question avait été prise par le petit côté, qu'une règle déjà enfreinte en faveur de Francfort-sur-le-Mein et de la Prusse elle-même, pouvait bien admettre une exception de plus, lorsque cette exception était commandée

par une nécessité de l'agrandissement du Zollverein; que quelques centaines de mille thalers, après tout, n'étaient pas un trop haut prix à l'acquisition du rivage de la mer du Nord; qu'en conséquence il fallait sans retard renouer la négociation sur cette base.

Mais le moment de cette reprise n'était pas venu. Bientôt, il est vrai, les commissaires prussiens, hanovriens et brunswickois, se réunirent de nouveau pour aviser aux moyens de mettre un terme aux désordres de plus en plus grands dont la frontière commune était le théâtre sur un développement d'environ 600 kilomètres. De cette conférence sortit, le 16 octobre 1845, un traité analogue à celui de 1837, stipulant des garanties réciproques, des facilités commerciales, des cessions mutuelles de territoires dans l'intérêt d'une bonne délimitation ; le Steuerverein, notamment, reprenait les districts du Hartz et du Weser. L'accession elle-même était indéfiniment ajournée.

CHAPITRE II.

RÉSOLUTIONS DE STUTTGARD.

Arrêté dans le cours de ses conquêtes territoriales, le Zollverein ne poursuivit qu'avec plus d'ardeur ses conquêtes industrielles, et dans ce but il éleva sur quelques articles les droits de son tarif.

Cette tendance fut fortement accusée dans la révision générale faite par la conférence de Stuttgard en 1842. Un droit de 50 thalers était établi sur les tissus de laine

imprimés, brochés ou mélangés de coton, qui, au droit de 30 thalers afférent aux tissus de laine en général, avaient fait une invasion préjudiciable aux produits similaires; déjà en possession complète de la fabrication des draps, on voulait se rendre maître également des autres branches de l'industrie des laines. De même la soie moulinée, jusque-là confondue avec la soie grège, paya 11 thalers au lieu de 8, et les cigares, avec le tabac à priser, 15 thalers au lieu de 11.

Mais ce qui caractérise surtout le congrès douanier de Stuttgard, ce sont les surtaxes dont il frappa plusieurs articles du commerce français, dans le but manifeste d'exercer contre nous des représailles. Arrêtons-nous sur ces rigueurs, qu'aucune hostilité de notre part n'avait provoquées.

Bien que le tarif allemand fût beaucoup moins restrictif que le nôtre, ce n'était pas le tarif français en général, sous le régime duquel les exportations allemandes avaient pris un développement considérable; c'étaient quelques mesures spéciales et récentes de notre gouvernement qui avaient indisposé contre nous le Zollverein. Ses griefs ont été articulés dans un protocole, signé à Stuttgard le 21 septembre 1842; ils concernent les *aiguilles et hameçons*, les *fils et toiles de lin et de chanvre*, les *horloges communes* et le *zinc*.

La loi du 6 mai 1841 avait taxé à 8 francs par kil. les aiguilles à coudre et les hameçons, jusque-là confondus avec la mercerie fine, qui ne paie que deux francs. Ce nouveau droit, calculé pour ressortir à 10 ou 12 pour 100 de la valeur, atteignait principalement l'industrie anglaise, dont les envois étaient le triple de ceux du Zollverein. Des fabriques allemandes en souffrirent néan-

moins, et le cabinet de Berlin réclama. Le gouvernement français, écoutant ces représentations, donna un témoignage signalé des bonnes dispositions dont il était animé à l'égard de l'Allemagne. Sous la dénomination d'aiguilles à coudre avaient été d'abord comprises toutes les aiguilles dont la longueur ne dépasse pas 5 centimètres; il consentit à n'y plus ranger que celles de moins de 4 centimètres, c'est-à-dire des aiguilles d'une grande finesse et d'un grand prix, pour lesquelles le droit de 8 francs était facile à supporter. Cette concession, contre laquelle nos fabricants avaient énergiquement protesté, n'avait pas satisfait les Allemands (1).

L'impérieuse nécessité de défendre l'industrie nationale, menacée par une inondation de produits anglais, avait provoqué une élévation des droits sur les fils et les tissus de lin et de chanvre. Cette mesure sage et patriotique n'était pas et ne pouvait pas être dirigée contre le Zollverein, qui, en 1841, nous avait fourni 51,000 kilogrammes de fils sur 10 millions que nous avious reçus, et à peine 120,000 kilogrammes de toiles sur un total de 5 millions. L'intérêt de l'Allemagne dans cette affaire était minime, et le gouvernement français ne pouvait pas prévoir une susceptibilité dénuée de motifs sérieux. L'exception qu'il avait accordée à la Belgique, pour prix de réductions sur nos vins, sur nos soieries et sur nos sels, il n'eût pas hésité sans doute à l'étendre, sous des conditions analogues, à l'Association allemande.

Les horloges en bois, dont la Forêt-Noire est le centre de

(1) Voir les explications officielles données sur ce point par M. le Ministre du commerce, dans une des annexes à un projet de loi de douane présenté en 1845 à la Chambre des pairs.

fabrication, étaient admises sur le marché français, sous un droit de 1 fr. la pièce; mais, depuis 1833, on introduisait d'Allemagne, comme horloges en bois, des horloges moins communes auxquelles s'adaptaient des pièces intérieures en fer, en cuivre, en acier, et même des cadrans d'émail.

« Ces perfectionnements (1) donnant plus de valeur « aux ouvrages, l'introduction s'accrut rapidement. De « 1833 à 1841, les importations dépassèrent en moyenne « 76,000 pièces, et s'élevèrent, dans certaines années, à « plus de 80,000. En 1842, elles ont atteint le chiffre de « 88,452 pièces. Sur les vives réclamations de notre « horlogerie du Jura, le gouvernement dut se préoccu- « per de cet état de choses. Une interprétation rigoureuse « du tarif aurait pu nous conduire à repousser les ouvra- « ges à rouages métalliques comme atteints par la pro- « hibition générale, qui résulte de la loi du 10 brumaire, « mais c'eût été frapper le commerce d'une partie de l'Al- « lemagne. Nous nous sommes bornés à proportionner « le droit au surcroît de valeur que l'addition des rouages « en métal donne aux horloges. Le droit de 1 franc ré- « pondait à 40 pour 100 du prix ordinaire des horloges « communes : c'est à peu près à ce taux que revient le « droit de 2 francs auquel nous avons soumis celles à « mouvement métallique. »

Quant au zinc, il s'agissait d'une surtaxe de navigation, qui avait élevé de 10 cent. à 1 fr. 50 cent. par 100 kilogrammes, le droit sur ce métal importé sous un autre pavillon que le nôtre ou que ceux qui lui sont assimilés. Le but de cette surtaxe, dont l'efficacité pouvait

(1) Je cite textuellement les explications données dans le travail du ministre du commerce.

être révoquée en doute, mais non la modération, était d'encourager nos navires à visiter les ports prussiens, en leur procurant un fret de retour.

Enfin le cabinet de Berlin crut voir une aggravation de tarif déguisée dans une rectification de notre ancien classement des *limes et râpes* (1).

Les griefs du Zollverein portaient donc sur des modifications de tarif tout à fait secondaires, si l'on excepte celle qui était relative aux fils et tissus de lin, sur des modifications exemptes de toute pensée malveillante à

(1) Ici encore, je crois devoir reproduire les explications publiées par M. le Ministre du commerce.

« La loi du 7 juin 1820 a établi, ainsi qu'il suit, le tarif des limes et râpes :

A grosse taille, dites communes.		80 fr.	Les 100 kilog.
A polir, dites fines.	Ayant 17 centim. de longueur, ou plus. . . .	200	
	Ayant moins de 17 centim.	250	

« La loi ajoutait, 1° que l'on devait considérer comme communes les limes à queue non polies, dont chacune ne pèse pas moins d'un kilog., et qui, empaillées et sans papier, sont en paquets de six au plus, et se vendent au poids dans le commerce; 2° que les limes fines seraient distinguées des limes communes par les caractères opposés à ceux décrits ci-dessus; la taille en est plus serrée et plus régulière; le morceau d'acier dont chacune est formée ayant été poli avant qu'on ne le poinçonnât, la partie inférieure qui sert d'emmanchement est lisse et régulièrement évidée; elles sont, à moins de fraude, enveloppées de papier, et se vendent au pouce.

« Mais ces caractères distinctifs n'ont pu servir à l'application des droits qu'autant qu'ont duré les procédés de fabrication et le mode d'emballage usités en 1820. Or, ils se sont tellement modifiés depuis quelques années, que le service des douanes se serait trouvé hors d'état d'appliquer régulièrement le tarif, si de nouvelles dispositions n'eussent mis d'accord les termes de la loi et les usages du commerce. C'est dans ce but que, sur l'avis du comité consultatif des arts et manufactures, l'ordonnance du 26 juin 1842 a décidé que l'on considérerait comme communes les limes et râpes ayant huit tailles au moins au centimètre, et comme fines, toutes celles qui ont plus de huit tailles dans le même espace, la mesure étant prise perpendiculairement au trait du burin. »

l'égard de l'Allemagne, et dans l'application desquelles, au contraire, notre gouvernement avait manifestement pris à tâche de ménager ce pays.

L'intérêt national, tel est la règle des tarifs. Un gouvernement éclairé n'immole pas cet intérêt sacré à un principe abstrait de liberté ou de restriction commerciale ; un gouvernement fort ne le sacrifie pas à la crainte de mécontenter une puissance étrangère. Il ne consulte, pour la fixation des droits de douane, que les besoins industriels ou commerciaux du pays. Tout changement nuit ou profite à l'industrie d'une autre nation, et celle-ci peut s'en lamenter ou s'en réjouir; mais, devant une disposition générale, applicable à tous les peuples indistinctement, elle n'a ni droit de représailles, ni devoir de reconnaissance.

Si nous devions être responsables envers les nations étrangères du dommage, involontaire de notre part, que le remaniement de nos tarifs a pu leur causer, les torts que, dans cette hypothèse, nous aurions eus envers l'Association allemande, étaient légers; et les avantages qu'elle avait retirés d'autres modifications, les compensaient largement. Combien l'écoulement des marchandises allemandes à travers notre territoire, au delà duquel elles vont, sur les marchés étrangers, faire concurrence aux nôtres, n'avait-il pas été favorisé par les facilités que nous avions accordées, depuis 1832, au commerce de transit ! Combien leur importation pour la consommation française n'avait-elle pas été accrue par les dégrèvements successifs que chacune de nos lois de douane avait opérés ! Je citerai particulièrement, comme favorables au Zollverein, ceux qu'avaient éprouvés les *laines*, les *grandes peaux brutes*, les *poils de porc et de sanglier*, la

passementerie et rubanerie de fil, les *chevaux*, la *fonte* et le *zinc* (1) ; et sans rechercher le bénéfice qu'il avait pu réaliser sur chacun de ces articles, je me bornerai à rappeler l'accroissement rapide de notre consommation de laines allemandes. Dans la valeur de nos importations du Zollverein en 1841, les objets dégrévés représentaient une valeur officielle d'environ 17 millions de francs sur un total de 52, et ceux sur lesquels portaient les réclamations, seulement une valeur de 2 millions et demi, c'est-à-dire le 20e de ce total.

Une telle conduite de notre part ne motivait nullement les mesures adoptées contre nous.

Le droit d'entrée fut doublé par la conférence de Stuttgard sur la bijouterie et la quincaillerie de luxe (de 50 thalers à 100 par quintal), sur les gants de peau (de 22 à 44), sur les eaux-de-vie (de 8 à 16), et sur les papiers peints (de 10 à 20). Ces changements, dont la mise en vigueur commença à partir du 1er janvier 1843, ne furent point insérés dans le corps du tarif, où les taux anciens étaient maintenus ; ils firent l'objet d'un article additionnel ; résolus pour trois ans, ils avaient besoin, pour survivre à ce terme, d'une prolongation expresse ; ils pouvaient même être retirés avant ce délai, si le gou-

(1) Voici le taux de ces divers dégrèvements :

Laines en masses, de 33 à 22 p. 100 de la valeur.

Grandes peaux brutes, de 15 à 5 fr. les 100 kilog. (importées par terre).

Poils de porc et de sanglier, de 22 fr. à 5 fr. 50 cent. les 100 kilogr.

Passementerie et rubanerie de fil blanc, de 142 fr. 10 cent. à 128 fr. 50 cent. les 100 kilogr.

Passementerie et rubanerie de fil teint, de 197 fr. 80 cent. à 160 fr.

Chevaux, de 50 fr. à 25 fr. par tête.

Fonte, de 6 fr. à 4 fr. (importée par la frontière de l'Est).

Zinc, de 5 fr. 50 cent. à 1 fr. 50 cent. (par terre).

vernement français avait rétabli l'ancien état de choses sur les aiguilles et sur les hameçons, sur les fils et tissus de lin ou de chanvre, et sur les horloges de la Forêt-Noire.

Les droits nouveaux ressortaient :

Sur les *peaux ouvrées* ou *gants*, à 8 p. 100 de la valeur officielle donnée par nos tableaux de commerce ;

Sur la *bijouterie*, à 118 ;

Sur les *métaux alliés*, à 136 ;

Sur les *bronzes dorés*, à 74 ;

Sur la *parfumerie fine*, à 116.

Les gants, qui, dans le chiffre de 2 millions et demi qu'atteignaient les aggravations en 1841, comptent environ pour moitié, étaient taxés à un taux modique ; mais les droits de 65 à 136 p. 100 sur les autres produits étaient exorbitants.

Il ne s'agissait pas ici proprement d'une protection pour l'industrie germanique : la plupart des articles surimposés étaient des articles de goût et de luxe, pour lesquels les pays de l'Association allemande n'avaient pas la prétention de rivaliser avec nous. C'était une véritable guerre de tarif. La provenance française, il est vrai, n'était pas spécialement désignée ; l'aggravation était générale dans la forme ; mais elle portait sur des produits dont l'origine française était connue ; et si le Zollverein n'avait pas excepté les produits similaires venant d'ailleurs, c'était uniquement pour épargner des embarras à ses propres douaniers. On assure que les commissaires de quelques États méridionaux, au congrès de Stuttgard, avaient réclamé avec chaleur des augmentations sur le papier ordinaire, sur les porcelaines, sur les vins et sur certaines soieries, afin d'exploiter au profit de leurs

compatriotes nos prétendus torts; mais l'influence du cabinet de Berlin, qui conduisait cette affaire, aurait écarté leur demande et maintenu le Zollverein dans les bornes d'une certaine modération. Si le congrès douanier, en effet, avait fait une levée de boucliers contre nous, le caractère révocable des mesures et le choix des articles auxquels il s'était arrêté, dénotaient une puissance disposée à traiter l'arme au bras plutôt qu'à se battre, et le champ restait ouvert à la diplomatie et à la réconciliation.

Le gouvernement français ne crut pas de sa dignité ni de son intérêt d'entrer dans la voie de représailles où des malentendus avaient jeté l'Allemagne. Il préféra négocier, pour faire revenir les cabinets allemands de leur méprise; mais il négocia inutilement. A part la surtaxe sur les eaux-de-vie, retirée, en 1854, sans intervention quelconque de notre part, les aggravations de Stuttgard sont renouvelées à chaque révision triennale, et elles subsistent toujours, comme des barrières, entre deux grands pays faits cependant pour se rapprocher.

CHAPITRE III.

NOUVELLES MODIFICATIONS AU TARIF.

Continuant l'exposé des mesures du Zollverein, à partir de 1842, nous arrivons à l'augmentation des droits d'entrée sur les fers, dictée par la même pensée de protection que celle du droit sur certains tissus de laine.

Rien de plus important pour un pays que le bas prix du fer; car il n'est pas une branche de travail qui n'ait de cette matière un pressant besoin, et sur laquelle sa cherté n'exerce une réaction fâcheuse. Toutefois, par la grandeur, par l'universalité même du rôle qu'elle joue dans l'atelier national, et par son étroite connexion avec la défense de l'État, l'industrie du fer est une de celles qu'une grande nation, jalouse de son indépendance, doit avoir le plus à cœur de posséder. De ce minéral indispensable, prodigué à toutes les parties du globe, le territoire de l'Association allemande a été libéralement pourvu. Ses exploitations, cependant, n'étant pas en rapport avec ses besoins, elle demandait un large supplément d'approvisionnement à l'étranger, recevant la fonte brute en franchise, et le fer forgé à un droit modique. Il semblait que la métallurgie indigène dût être amplement protégée contre une inondation du dehors, par les seuls frais de transport d'une marchandise encombrante et lourde. Il n'en fut point ainsi : les fers anglais ayant subi, par suite d'une production immodérée, une dépréciation énorme, débordèrent sur les marchés allemands. C'était profit pour nombre de fabrications, en particulier pour celle des articles en fer et en acier, si florissante au delà du Rhin; de même pour les entreprises de chemins de fer. Mais, lorsqu'on vit les fers britanniques, malgré la distance, pénétrer jusqu'au cœur de l'Allemagne à des prix de ruine, les usines et les forges cesser partout leurs travaux, et des populations d'ouvriers réduites à l'émigration, force fut aux gouvernements de s'émouvoir. Lors de la révision complète du tarif, en 1842, après un premier examen, on avait provisoirement maintenu le *statu quo*, en réservant expressément la question pour

les conférences de l'année suivante ; et les commissaires du Zollverein l'avaient, en effet, reprise à leur réunion de 1843. Mais ce fut seulement dans le cours de 1844, à la suite de longues négociations, que tous les États associés adhérèrent à l'établissement d'un droit de 10 gros d'argent (2 fr. 50 c. par 100 kilog.) sur la fonte brute, et d'une aggravation proportionnée sur les diverses espèces de fer en barres, soit de 1 th. à 1 th. 15 gr., et de 2 th. 15 gr. (de 7 fr. 50 c. à 11 fr. 25 c. et 18 fr. 75 c.) par 100 kilogrammes. Les nouveaux droits, promulgués en juin 1844, pour durer seulement jusqu'à l'expiration du tarif général, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1845, étaient établis à titre d'essai. Mais une mesure dont l'enfantement avait été si laborieux ne devait pas être révoquée avant que les forges allemandes, améliorant leurs procédés, étendant leur production sous une législation tutélaire, eussent acquis une solidité d'assiette à l'épreuve de toutes les crises et de tous les chocs.

Un autre arrêté, daté également de juin 1844, renouvela pour trois ans le régime des deux sucres, en exécution de la convention spéciale de 1841. Pour le sucre et pour la mélasse d'origine étrangère, il reproduisit purement et simplement les dispositions antérieures. Mais, d'après l'expérience de la première période triennale, il portait le droit sur le sucre de betterave à 1 thaler par quintal (7 fr. 50 c. par 100 kilogr.), c'est-à-dire au taux établi par la convention pour le cas où ce sucre atteindrait la proportion de 25 p. 100 dans la consommation, ou au triple du droit primitif. Ce droit pouvait être perçu à raison de 1 gros 1/2 d'argent par quintal (0 fr. 38 c. par 100 kilogr.) de betteraves brutes employées à la fabrication, ce qui impliquait un rende-

ment de 1 quintal de sucre par 20 quintaux de betteraves.

Deux autres questions, qui se débattaient depuis plusieurs années avec une vivacité extrême, et dont l'une, en particulier, mit le Zollverein en feu, ne furent résolues qu'en 1846. Elles concernaient les droits d'entrée sur les fils de coton et sur les fils de lin. Je commencerai par la question des fils de coton.

Fidèle aux précédents du Zollverein, le congrès de Stuttgard avait donné gain de cause au tissage et maintenu le *statu quo*, en introduisant néanmoins, pour les fils ourdis en chaîne, un droit spécial plus élevé (3 thal. par quintal au lieu de 2). D'après les explications quasi-officielles de la *Gazette d'État de Prusse* (1), les commissaires s'étaient particulièrement préoccupés de l'importance relative du tissage et de la filature, et avaient opté pour celle des deux industries qui occupait le plus de bras et rapportait les plus gros profits. Ils avaient vu, d'une part, environ 815,000 broches employant à peine 16,300 individus, dont plus de moitié, les trois quarts peut-être, étaient des enfants, et dont les salaires, à 176 fr. par tête en moyenne, composaient un total annuel de 3,912,000 fr. seulement, une moyenne annuelle de 10,775,000 kilogrammes de coton en laine, filés par ces 815,000 broches, et donnant, déduction faite de 10 p. 100 de déchet, 9,700,000 kilogr. de fils, à raison de 1 fr. 25 c. le 1/2 kilogr.; ce qui, en partageant ce prix par moitié entre la matière première et le filage, constituait en tout, pour la filature de l'Association, un produit de 12 millions de francs. D'autre part, à défaut de données collectives sur les autres branches de l'indus-

(1) Numéro du 17 décembre 1842.

trie du coton, tissage, impression, teinture, rubanerie et passementerie, ils avaient constaté que les deux villes d'Elberfeld et de Barmen y occupaient à elles seules plus de 27,000 ouvriers, dont les salaires représentaient annuellement une somme de plus de 10 millions de francs ; estimant ensuite à 28 millions de kilogrammes la quantité de fils de coton employés, et calculant que le travail du tisserand, de l'imprimeur, du teinturier, etc., en triplait ou en quadruplait la valeur, ils étaient arrivés aux chiffres de 225 ou de 260 millions de francs, comme à des évaluations insuffisantes des produits annuels de ces fabrications. Ils avaient craint qu'une aggravation sur les fils n'eût pour effet d'en hausser le prix, peut-être d'en diminuer la quantité, et ne compromît notamment une exportation de 4 millions de kilogrammes de tissus, et de plus de 1 million de fils teints. Une restitution de droit avait été proposée pour rétablir les conditions antérieures de l'exploitation ; ils avaient écarté cette idée comme impraticable. Enfin, tout en reconnaissant et en déplorant la situation fâcheuse de la filature indigène, ils avaient considéré que, sous le régime du droit de 2 thalers par quintal (14 fr. par 100 kilogr.), sujet de réclamations déjà anciennes, cette industrie n'avait cessé de s'étendre ; pour mettre un terme à ses embarras et pour l'affermir, ils avaient compté sur l'emploi peu coûteux des chutes d'eau, sur le bas prix de la main-d'œuvre en Allemagne, sur la persévérance et l'habileté des filateurs.

Les filateurs reprochèrent aux commissaires de Stuttgard, non-seulement le manque d'équité, mais l'étroitesse des vues. D'après eux, toutes les industries possédaient un droit égal à la protection du tarif; et la filature

du coton y avait des titres particuliers, en raison des capitaux considérables qu'elle exigeait et de l'effrayante supériorité de l'Angleterre. Le Zollverein s'obstinait, cependant, à lui refuser cette protection dont il était si prodigue envers le tissage. On alléguait l'intérêt prépondérant de cette dernière industrie et le préjudice qui résulterait pour elle d'une élévation du droit sur le fil; mais, quelque renchérissement qu'éprouvât le prix du fil, le marché de l'Association n'était-il pas en tout cas assuré au tissage, et ne pouvait-on pas, au moyen d'une prime, lui conserver les marchés extérieurs? Les primes étaient usitées en d'autres pays, et les prétendues difficultés de leur application ne devaient pas arrêter une administration habile. Au lieu de mettre en opposition la filature et le tissage, et de sacrifier la plus faible des deux fabrications à la plus forte, n'était-il pas mieux de s'appliquer à réunir sur le sol allemand tous les éléments de l'industrie cotonnière, et d'affranchir le tissage lui-même de toute dépendance de l'étranger, en conquérant la filature, qui était sa base? L'importance de la filature était tout autre qu'on ne le disait. Le Zollverein était justement préoccupé de la pensée de se créer une marine et d'établir avec les pays transatlantiques des relations directes; or le coton en laine, nécessaire à la filature, constituait pour la navigation un précieux élément de fret, et l'achat de cette matière première impliquait un placement proportionnel des articles manufacturés de l'Allemagne aux États-Unis ou au Brésil. Le développement de la filature était, de ce point de vue, un intérêt national de premier ordre. C'était en même temps le moyen le plus efficace d'exciter l'importante industrie des machines, sans laquelle on ne concevait pas de grand peuple

manufacturier, pas plus qu'on ne concevait de grande nation militaire ou maritime sans fabriques d'armes ou sans chantiers de construction navale.

Les réclamations de la filature mécanique indigène du lin n'avaient pas trouvé auprès du congrès de Stuttgard un meilleur accueil.

Tout en faisant des vœux pour le développement de cette industrie, tout en reconnaissant la supériorité du fil mécanique sur le fil à la main, et la nécessité pour les tisserands du Zollverein de l'employer, sous peine de perdre le débouché de leurs toiles, les commissaires avaient craint, ainsi que pour le fil de coton, de renchérir la matière première d'une fabrication qui donnait lieu à un vaste commerce. Ils avaient nié même le besoin de protection pour la filature allemande du lin, en alléguant qu'elle trouvait à profusion, sous sa main, le produit qu'elle élaborait, tandis que la filature anglaise le tirait de loin, souvent de l'Allemagne elle-même, et en se fondant en outre sur le bas prix de ses salaires. Mais surtout ils avaient été frappés de l'exiguïté d'une importation en fils mécaniques étrangers qui n'avait pas atteint encore un millier de kilogrammes, et ils n'avaient pas cru devoir admettre une aggravation motivée sur la simple appréhension de périls éventuels.

A la fin de 1843, le ministre des finances de Prusse adressa à la diète provinciale de Westphalie un mémoire touchant la situation de l'industrie linière. On y voit que, de 1836 à 1842, l'exportation du Zollverein en toiles de lin avait éprouvé une diminution de près de moitié, en tombant de 9,400,000 à 5,400,000 kilogrammes. Parmi les causes qui expliquaient cette décadence, une des principales était l'emploi des fils mécaniques par les tis-

serands d'Irlande; les toiles fabriquées avec ces fils avaient obtenu promptement, grâce à leur bon marché et à leur belle apparence, un débit considérable. Pour combattre cette rivalité, la fabrique allemande aurait dû s'appliquer à l'amélioration de ses produits, et recourir, elle aussi, au filage mécanique; mais elle n'était pas sortie de sa routine. Quelquefois même, afin d'être en mesure de baisser ses prix, elle avait mis du coton dans le tissu, diminué le nombre des fils de la chaîne, réduit la largeur et la longueur des pièces, et, par certains procédés de blanchiment, cherché l'éclat aux dépens de la solidité. Ainsi, la vieille réputation de la toilerie allemande avait été compromise, et ses débouchés extérieurs s'étaient rétrécis, tandis que ceux de la toilerie irlandaise ne cessaient de s'élargir. Quant à son marché intérieur, il était resté encore à peu près intact; les toiles, aussi bien que les fils mécaniques de l'étranger, ne pénétraient encore qu'en faibles quantités au sein du Zollverein. Suivant le ministre, ce n'était point d'une élévation de droit, soit sur le tissu, soit sur le fil, qu'elle devait attendre son salut; il fallait essayer de la relever par l'amélioration de la culture et de l'apprêt du lin, par le perfectionnement du filage à la main, préférable pour quelques emplois, par l'extension du filage mécanique, par un tissage soigné, consciencieux, par un blanchiment irréprochable.

Les partisans de la protection répondirent : « Nos « toiles sont battues sur tous les marchés par celles d'Ir« lande et d'Écosse. L'Amérique du Nord ne tire plus « d'Allemagne que quelques toiles à voiles et d'embal« lage. Le débouché des tissus silésiens et saxons s'est « réduit, au Mexique, des trois cinquièmes, et à Cuba,

« de près de moitié. Le Brésil et le Rio de la Plata sont « presque entièrement envahis par l'industrie britan- « nique. La Colombie, le Chili et le Pérou restreignent « chaque année leurs achats en toiles allemandes, et l'Es- « pagne a cessé d'en recevoir. L'Angleterre ne se con- « tentera pas de nous supplanter sur tous les marchés « extérieurs ; sitôt que cette œuvre sera consommée, et « quelques années suffisent pour cela, elle s'attaquera « à notre marché national, afin de ruiner en Allemagne « la vieille industrie du lin, comme elle a détruit celle « du coton sur les bords du Gange. La faible quantité de « tissus et de fils de lin anglais importés jusqu'ici dans le « Zollverein vous rassure ; mais de ce que l'ennemi n'est « point encore à nos portes, conclurez-vous qu'il n'est « point en marche et qu'il ne se présentera pas ? Ne re- « fusez pas de relever le tarif, par ce motif que le mar- « ché indigène n'est point encore sérieusement entamé, « et qu'il ne faut point recourir à la protection de gaieté « de cœur. L'insignifiance actuelle de l'importation des « fils anglais est au contraire une raison décisive et pres- « sante d'augmenter le droit d'entrée sur le fil. Si vous « attendez qu'ils nous inondent, repoussés de France, ils « reflueront nécessairement sur l'Allemagne; alors, ainsi « que dans la question des fils de coton, on arguera « des intérêts prépondérants du tissage contre les récla- « mations de la filature. Vous pouvez y faire droit au- « jourd'hui, sans léser aucun intérêt. Vous craignez un « renchérissement préjudiciable à notre exportation ; « mais cette exportation sera bien autrement compro- « mise par le *statu quo*. Pour rétablir son ancienne « prospérité ou plutôt pour empêcher son complet anéan- « tissement, il n'y a qu'un moyen, c'est de naturaliser

« chez nous sans retard la filature mécanique ; or, sans « l'assistance du tarif, il n'y faut point songer. Il s'en « faut de beaucoup que la filature allemande soit favo- « risée au degré où vous le dites vis-à-vis de la filature « anglaise, sous le rapport de la matière première, car « la culture du lin a déjà pris un remarquable dévelop- « pement en Irlande, et elle s'y étend chaque année. « Vous parlez de perfectionnements dans les procédés, « c'est bien ; mais ces perfectionnements ne se réalise- « ront qu'autant que vous aurez garanti aux capitalistes « un emploi avantageux de leurs fonds, et aux industriels « une légitime rétribution de leur travail. Tel est le « parti à prendre à l'égard de l'industrie linière, au lieu « de lui reprocher ses fautes et ses revers, après l'avoir « abandonnée dans le péril. C'est une industrie tout al- « lemande ; l'Allemagne est tenue de la conserver, même « au prix de grands sacrifices, si elle prétend au titre de « nation civilisée. »

L'émotion que causaient ces questions dans toute l'Allemagne décida, en 1845, le gouvernement prussien à réunir à Berlin une sorte de parlement industriel pour les débattre et les éclairer. Réunis par le Bureau de commerce, embryon d'un ministère futur, récemment créé pour satisfaire aux intérêts industriels mécontents de l'administration des finances, les délégués des provinces manufacturières de Silésie, de Saxe, de Brandebourg, de Westphalie et du Rhin émirent un avis favorable à l'élévation des droits, non-seulement sur les fils de coton et de lin, mais sur les fils de laine. Bien que la filature de laine, en général, laissât peu à désirer, celle de la laine peignée, employée à la fabrication d'articles devenus très-usuels, était restée en arrière.

L'industrie de la filature fondait dès lors de grandes espérances sur la nouvelle conférence qui allait se tenir à Carlsruhe afin d'arrêter le tarif pour 1846-1848. Mais ces espérances furent entièrement déçues. On fut vivement irrité outre Rhin d'un résultat négatif, et l'on s'en prit surtout, comme il était naturel, au gouvernement directeur. Des explications, publiées quelques années plus tard par ce gouvernement, l'ont absous de toute résistance systématique.

Dans une première réunion, le 27 mai 1845, le Conseil de commerce de Prusse, touché de cette considération, que tout accroissement de l'industrie accroît la richesse publique, et que l'État doit encourager les grandes fabrications qui semblent faites pour s'acclimater dans le pays, avait décidé de proposer à la conférence douanière un droit de 4 thalers sur les fils de lin, et de 3 1/3 sur les fils de coton, avec des drawbacks proportionnels sur les tissus exportés. Le 1er juillet suivant, peu après l'ouverture du congrès, en présence de propositions plus énergiques des gouvernements du midi, le conseil avait délibéré une seconde fois sur le même sujet, et il avait conclu à ce que, tout en restant fidèle au principe de la protection modérée, tout en évitant de tomber dans le système prohibitif, la Prusse eût égard aux vœux des États associés et donnât, au besoin, son assentiment à des droits plus élevés. La résistance obstinée de deux gouvernements opposés à toute aggravation avait enfin nécessité, le 8 septembre, une troisième délibération, dans laquelle l'augmentation du droit sur les fils de laine peignée avait été abandonnée comme étant réclamée avec moins d'instance, mais les droits sur les fils de lin mécanique et sur les fils de coton fixés à 4 tha-

lers par quintal, et les drawbacks à 3. Cette transaction, proposée par la Prusse, n'avait pu réunir l'unanimité, et la conférence s'était séparée sans prendre, à ce sujet, de décision. Elle n'avait laissé d'autres traces qu'une augmentation sur les papiers dorés et argentés, qui avaient été jusque-là traités comme les papiers ordinaires.

On s'était réservé, cependant, de reprendre l'année d'après les questions brûlantes, et une nouvelle conférence s'ouvrit, en effet, à Berlin en 1846. Ses laborieuses délibérations aboutirent à des demi-mesures qui furent loin de satisfaire tous les intérêts. Les drawbacks étant opiniâtrément repoussés par plusieurs États, on se borna à porter de 2 à 3 thalers le droit sur le fil de coton; en cela on ne faisait que replacer la filature allemande, vis-à-vis de la concurrence anglaise, dans les mêmes conditions où elle se trouvait avant l'abolition récente du droit sur le coton brut en Angleterre; et, d'un autre côté, on causait du préjudice au tissage, dont on enchérissait la matière première sans aucune indemnité. Quant au fil de lin mécanique, le droit était élevé de 0 th. 5 gros d'argent à 2 thalers. En même temps, une sollicitude particulière pour l'industrie nationale par excellence avait exhaussé sensiblement le tarif des différentes espèces de tissus de lin.

Quelque insuffisantes que parussent ces résolutions de 1846, le travail allemand, après tout, pouvait presque les revendiquer comme une victoire, le lendemain du triomphe du libre échange au sein du Royaume-Uni.

CHAPITRE IV.

NOUVEAUX TRAITÉS DE COMMERCE ET DE NAVIGATION.

Nous avons mentionné plus haut le traité de commerce et de navigation conclu par le Zollverein avec l'Angleterre, dans la dernière année de sa première période. Ce traité ayant été l'objet d'une polémique animée dans la première moitié de la seconde période, c'est ici le lieu d'en indiquer les bases générales avant d'exposer celles des autres conventions qui furent signées dans les années suivantes.

Une convention de navigation existait, depuis 1824, entre la Prusse et l'Angleterre. Un droit extraordinaire de pavillon, établi en 1822, dans les ports prussiens, sur les navires des nations qui n'accordaient pas chez elles aux bâtiments prussiens et à leurs cargaisons le traitement national, avait amené le gouvernement britannique à abandonner, en faveur de la Prusse, quelques restrictions et les droits différentiels perçus, dans les ports anglais, sur la navigation étrangère. La convention facilitait les échanges entre les deux pays, et elle était incontestablement avantageuse aux ports de Stettin et de Dantzick. Cependant, en ce qui touche le commerce indirect, la réciprocité stipulée était illusoire, car les navires anglais importaient dans les ports prussiens, au traitement national, les produits de toutes les contrées du globe; tandis que, sous l'empire de l'acte britannique de navigation, les navires prussiens ne pouvaient impor-

ter des ports étrangers d'Europe dans les ports anglais que les articles *non énumérés*, c'est-à-dire, en droit à peu près rien, en fait moins encore, et absolument rien des ports de l'Amérique, de l'Afrique et de l'Asie. Bien que la Prusse n'eût alors et n'ait encore aujourd'hui aucune prétention à s'entremettre dans les échanges de l'Angleterre avec les autres États, ce n'était pas moins de sa part une concession gratuite.

Dans le traité de navigation conclu en 1838 entre l'Autriche et l'Angleterre, les embouchures du Danube, quoique situées hors du territoire autrichien, furent assimilées aux ports de l'empire. C'était la première consécration d'un principe nouveau, favorable aux États méditerranéens. La Prusse en comprit sur-le-champ la portée, et elle en réclama de l'Angleterre l'application à tout le Zollverein; elle demanda que les ports situés aux embouchures de la Meuse, de l'Ems, du Weser et de l'Elbe, ou les ports intermédiaires, qui sont les principales voies d'écoulement des produits germaniques, fussent considérés, dans les relations maritimes entre les deux pays, comme ports de l'Association. Cette extension des stipulations de 1824 fut consentie par l'Angleterre à titre de compensation de l'absence de toute restriction à l'admission du pavillon anglais dans les ports de Prusse, sous la condition, cependant, du traitement de la nation la plus favorisée accordé à sa navigation et à son commerce pour l'importation du sucre et du riz. Tel était, en substance, le traité du 2 mars 1841, auquel participèrent tous les gouvernements du Zollverein.

Cette œuvre de la diplomatie prussienne eut en Allemagne peu de succès. Dans un pays préoccupé avant tout d'échanger ses produits agricoles contre les articles ma-

nufacturés de l'Angleterre, et disposé à borner l'essor de sa navigation marchande à la Baltique et à la mer du Nord, le traité anglais, certes, eût mérité une entière approbation. Mais l'Allemagne n'en était plus là; déjà l'ambition manufacturière et maritime commençait à s'emparer des esprits; déjà l'idée de l'échange des articles fabriqués allemands contre les denrées tropicales par des relations directes avec l'Amérique commençait à prendre faveur; et le traité anglais contrariait ces tendances. Les répugnances qu'il souleva au moment de sa publication, ne firent que s'accroître depuis, et son impopularité en rendit la dénonciation inévitable.

Tout autre fut l'accueil fait au traité conclu en 1844 avec la Belgique, après beaucoup de tiraillements. Lors de l'inauguration du chemin de fer d'Anvers à Cologne, vers la fin de 1843, les deux gouvernements prussien et belge avaient échangé les démonstrations les plus cordiales. Cette voie rattachait étroitement, en effet, la Belgique au Zollverein, en étendant sur le territoire allemand la sphère d'activité du port d'Anvers et en ouvrant à la vallée du Rhin une nouvelle ligne de transit. On ne vit donc pas sans surprise, quelques mois après, éclater entre deux pays, si bien disposés l'un envers l'autre, une guerre de douane que nulle cause ne semblait avoir provoquée.

Depuis une dizaine d'années, une négociation était pendante entre le cabinet de Berlin et celui de Bruxelles, et ne pouvait aboutir. Le gouvernement prussien, dans un mémoire étendu, attribua cette absence de résultat au mauvais vouloir du gouvernement belge, dont les tergiversations avaient fini par lasser sa longanimité. Celui-ci se défendit énergiquement d'une telle accusation.

Quelque reproche que le gouvernement belge eût encouru sur des points de détail, le fait est que l'insuccès de la négociation ne lui était pas imputable. Une bonne volonté réciproque ne suffit pas pour mener à bien un traité de commerce entre deux États ; il faut de plus que ce traité soit possible. Or, les éléments d'une convention efficace entre l'Allemagne et la Belgique n'avaient pas existé jusque-là. On doit rendre cette justice au gouvernement belge, qu'il avait compris beaucoup mieux que le gouvernement prussien les conditions d'un arrangement équitable et fécond, et que les bases adoptées en définitive, à la satisfaction de tous, étaient à peu de chose près les mêmes qu'il avait antérieurement proposées en vain.

Quand la négociation s'était ouverte en 1834, le cabinet de Berlin n'avait eu en vue qu'une convention de navigation, d'après laquelle les pavillons des deux pays auraient été, dans les ports respectifs, admis au traitement national. Dans l'état d'infériorité où se trouvait la marine marchande belge vis-à-vis de la marine marchande prussienne, sous le triple rapport du nombre des navires, du coût des constructions et de la dépense des armements, cette réciprocité de principe était illusoire, et n'eût profité qu'à la Prusse. Les ports prussiens n'avaient jamais reçu par an plus de trois navires belges, et même, depuis plusieurs années, ils n'en avaient pas vu un seul; tandis que le nombre des navires prussiens entrés dans les ports belges s'était élevé de 56 en 1836 à 80 en 1842, à 129 en 1843. Le cabinet de Bruxelles, néanmoins, admettait cette base, mais il demandait des compensations commerciales. La Prusse étant ainsi préoccupée de son intérêt maritime, et la Belgique de son intérêt commer-

cial, des notes s'échangèrent inutilement durant dix années, non sans d'assez longues interruptions que les circonstances expliquent en partie.

En 1842 intervint notre convention linière avec la Belgique. Nous avons été blessés en France, comme d'un mauvais procédé, de l'arrêté belge qui appliquait aux vins et aux soieries de provenance allemande les réductions que nous avions achetées en faveur de nos soieries et de nos vins par d'importantes concessions. Peut-être le cabinet de Bruxelles n'était-il pas maître d'agir autrement, au point où il en était avec le Zollverein et après les propositions que lui-même avait faites à cette puissance. Quoi qu'il en soit, la mesure était provisoire et conditionnelle; elle était prise pour dix mois, et son existence était subordonnée au résultat de la négociation. Prorogée à deux reprises, d'abord pour quatre mois, puis pour cinq, elle expira, faute de renouvellement, au 31 mars 1844. N'ayant pu rien obtenir du Zollverein sur le point qui l'intéressait le plus, c'est-à-dire, sur le traitement de ses fers, la Belgique s'était décidée alors à retirer une faveur dont la condition avait cessé d'exister. C'était son droit.

Les gouvernements du Zollverein en jugèrent autrement. Ils virent dans cette mesure un acte d'hostilité qui appelait des représailles; et trois mois après, lorsque l'aggravation sur les fers et fontes eut été résolue, ils taxèrent les provenances belges à 50 p. 100 en sus du droit nouveau. Si l'esprit de conciliation et d'équité les avait conduits, c'était pour eux le moment de renouer utilement la négociation, puisque le refus opposé aux demandes de la Belgique avait pour motif principal l'incertitude des modifications proposées au tarif des fers,

et que ces modifications venaient de s'accomplir. Mais l'amour-propre froissé l'emporta.

La Belgique, heureusement pour elle, avait des moyens de rétorsion contre le gouvernement prussien, et elle en usa. Tandis que ses navires étaient restés assujettis dans les ports de Prusse au droit extraordinaire de pavillon, de 11 fr. 25 c. par *last* ou double tonneau, elle avait jusque-là maintenu, pour la navigation prussienne, l'exemption du droit de tonnage et le remboursement du péage de l'Escaut : ces faveurs gratuites, elle les retira sur-le-champ.

Mais là s'arrêtèrent les hostilités, et la paix fut signée presque immédiatement.

Conclu pour une durée de six ans, le traité du 1er novembre 1844 contenait des stipulations relatives à la navigation, au transit et aux échanges entre les deux États. Chaque puissance y faisait, en faveur de l'autre, des dérogations à son tarif général d'entrée ou de sortie (1). La stipulation principale en ce genre était celle qui admettait les fontes et les fers en barres de la Belgique dans le vaste marché du Zollverein, avec une réduction de

(1) Voici les stipulations de l'espèce :

1° *En faveur de la Belgique.*

Réduction de 50 p. 100 sur les droits d'entrée des *fers bruts ou fontes*, et des *fers forgés en barres*.

Id. sur le droit d'entrée du *fromage*.

Id. sur le droit de sortie des *laines*, à destination de la Belgique.

Admission de 15,000 *moutons* en exemption de droit.

2° *En faveur du Zollverein.*

Rétablissement des réductions sur les *vins* et sur les *soieries*.

Sortie des *écorces à tan* permise par certains bureaux au droit de p. 100 *ad valorem*.

Ouvrages de Nuremberg, classés séparément dans le tarif belge, au droit de 5 p. 100 *ad valorem*.

50 p. 100. Tandis que, jalouse de devenir un grand foyer de production métallurgique, l'Association allemande se défendait contre la concurrence anglaise, elle recourait à l'industrie belge, pour stimuler sa propre industrie et compléter son approvisionnement. Déjà l'achèvement du chemin de fer d'Anvers à Cologne avait provisoirement résolu pour l'Allemagne la question du transit par le territoire belge ; le traité du 1er novembre rendait cette solution définitive, en confirmant, en étendant les immunités existantes. Mais les dispositions concernant la navigation lui assuraient de nouveaux avantages. La réciprocité du traitement national, soit pour les droits affectant le corps du navire, soit pour ceux qui portaient sur la cargaison, lorsque les marchandises de toute origine étaient directement importées des ports de l'un des États dans ceux de l'autre, cette réciprocité était favorable, en effet, à la puissance placée dans les meilleures conditions de développement maritime. L'assimilation aux ports nationaux, pour l'importation des produits respectifs, de ce qu'on a appelé les *avant-ports*, c'est-à-dire les ports étrangers situés aux embouchures des fleuves qui baignent les territoires allemand ou belge, était pour la marine prussienne un débouché de plus.

Un rapport fait à la chambre des représentants de Belgique, signalait judicieusement les deux faits qui en avaient rendu la conclusion possible et opportune : « Le

Droit d'entrée rétabli à 10 p. 100, *ad valorem*, en faveur des *ouvrages de mode*, originaires du Zollverein.

Garanties que les *outils et instruments de fer et d'acier*, et les *tissus de coton*, originaires du Zollverein, ne seront pas augmentés.

Entrée en franchise de l'*eau minérale*.

Admission, par continuation, de 250,000 kil. de fils de Westphalie et de Brunswick, au droit de 5 cent. par 100 kilogr.

Maintien des avantages commerciaux accordés au Luxembourg.

« 21 juillet fut promulguée à Bruxelles la loi des droits « différentiels ; le 21 juin avaient été publiés à Berlin les « changements apportés par les États du Zollverein au ta- « rif des droits d'entrée sur les fers étrangers. La Belgique, « en créant sa nouvelle législation commerciale, obéis- « sait à la nécessité d'encourager sa marine nationale et « son commerce d'exportation ; elle se ménageait en « même temps les moyens d'accorder des faveurs à d'au- « tres nations, en retour de mutuelles concessions. « L'Allemagne, en modifiant son tarif, éprouvait, d'un « côté, le besoin de protéger son industrie indigène, *et*, « de l'autre, se réservait l'occasion d'échanger, avec des « nations voisines, d'exceptionnelles réductions de ce « tarif. Ainsi, ces deux événements, dans lesquels, au « premier abord, on était tenté de voir, de la part de « chacun des deux États, un mouvement de recul et « d'isolement, renfermaient, au fond, sinon une pensée, « un système, du moins des chances, des moyens de « rapprochement, dans l'intérêt commun du Zollverein « et de la Belgique. »

Le traité belge fut accueilli dans le Zollverein par une satisfaction à peu près unanime, que de faibles réclamations de l'industrie métallurgique ne purent troubler. On lui attribua une portée immense. Chaque semaine le *Zollvereinsblatt* la signalait à ses lecteurs, par la nouvelle épigraphe que, depuis la fin de septembre, il avait adoptée. D'après ce journal, dont il sera question plus bas, le Zollverein était dorénavant en mesure de déterminer les Pays-Bas à des concessions, les États maritimes à l'accession, les États-Unis et le Brésil à des conventions réciproquement avantageuses, et de régler ses relations de commerce de manière à solder avec ses

articles manufacturés toutes les denrées tropicales nécessaires à une consommation susceptible de s'élever à une valeur de plus de 200 millions de francs. Il ne s'agissait que d'assurer à l'industrie nationale une protection plus efficace, et d'exploiter le traité avec la même intelligence et la même énergie qu'on avait mises à le conclure. On tenait à peu près le même langage dans les chambres des États constitutionnels, à l'approbation desquelles le traité avait été soumis. Un député de Hesse-Darmstadt le proclama l'événement capital de l'histoire du pays, depuis le traité d'association avec la Prusse. Mais, ainsi que l'événement l'a fait voir, ces magnifiques perspectives étaient de pures illusions.

On ne doit pas omettre ici les négociations de la Prusse avec le Danemark, relativement aux péages du Sund et des Belts. Le droit acquis du gouvernement danois avait été jusque-là reconnu par toutes les puissances. Les conventions de 1841 avec la Grande-Bretagne et la Suède l'avaient en quelque sorte confirmé, en se bornant à faire cesser les abus qui s'étaient peu à peu glissés dans la perception et à ramener le taux de celle-ci aux termes du traité de Christianople. Il est permis de croire que la diplomatie avait mieux à faire que de rétablir dans sa pureté primitive le régime de 1645. Affranchir les relations commerciales avec la Baltique d'une entrave contre laquelle protestaient toutes les idées de notre siècle, en indemnisant équitablement le gouvernement danois, était un but plus digne de ses efforts. Le cabinet de Berlin l'avait pensé, et, dès 1839, il était en pourparlers avec le cabinet de Copenhague sur le rachat des droits du Sund; plus récemment, lorsque les projets de développement maritime et de traités de com-

merce avec les pays transatlantiques commencèrent à émouvoir l'Allemagne, il reprenait l'affaire avec une nouvelle insistance, afin d'aplanir un des obstacles à l'exécution de ces plans. A la même époque, l'un des organes officiels de la démocratie américaine, le secrétaire d'État Upshur, avec une hardiesse de langage qui n'est pas dans les habitudes des cabinets européens, s'élevait contre l'iniquité d'une contribution que le Danemark continuait, par tolérance, à percevoir, en échange de laquelle il ne rendait au commerce aucun service, et qu'il n'avait même pas la force d'exiger. De ce côté-ci de l'Océan, l'opinion se prononçait dans le même sens avec énergie; les droits du Sund étaient comparés, par les feuilles allemandes, à ces tributs *odieux*, à ces exactions des temps de barbarie qu'on subit faute de pouvoir s'y soustraire; contre leur existence, on invoquait le principe de la liberté des mers et la franchise de tous les autres détroits.

On en était venu jusqu'à imaginer de se dérober au péage, au moyen d'un canal maritime creusé sur les côtes méridionales de Suède, et dont les issues seraient situées en dehors du rayon légal de perception.

Le cabinet de Copenhague résista à toutes ces attaques et à toutes ces menaces. Soutenu, dit-on, par des influences étrangères, il rejeta les propositions de rachat faites par la Prusse. Bientôt après un article de *la Gazette de Prusse*, dont l'origine n'était pas douteuse, retraça toute la suite des négociations rompues, en dépeignant le gouvernement danois prêt en apparence à toutes les concessions; quand l'orage grondait, cédant juste ce qu'il fallait pour le détourner; puis, le danger une fois passé, plus que jamais obstiné à défendre un droit

séculaire, et se refusant à tout accommodement. La réponse du Danemark parut dans un journal de Hambourg; d'après cet écrit, dont le ton était mesuré, timide même, les dispositions du cabinet de Copenhague à un arrangement étaient toujours les mêmes; mais un rachat intégral, réglé d'un commun accord entre toutes les puissances intéressées, était seul admissible.

C'est la solution qui a réussi sous nos yeux après de longs retards, grâce d'abord à l'intervention des États-Unis, puis à la bonne entente de la France et de l'Angleterre. En attendant cette éventualité, la rupture qui avait éclaté sur la question du Sund entre les deux cabinets fut suivie d'une réconciliation scellée par un arrangement des plus restreints. Une ordonnance danoise du 16 mai 1846 abaissa les péages sur le coton en laine, le sucre brut, les eaux-de-vie de pommes de terre et de grains, et les planches. En la publiant à titre de mesure d'administration intérieure et non pas de stipulation diplomatique, le Danemark gardait toute son indépendance, en même temps qu'il apaisait la Prusse, laquelle se contenta pour le moment de cette concession incomplète.

Le dernier traité du Zollverein, dans la première moitié de la seconde période, est celui du 27 janvier 1847 avec les Deux-Siciles, reproduction fidèle des stipulations déjà obtenues par l'Angleterre et par la France. En échange d'une remise de 10 p. 100 des droits du tarif napolitain pour les produits allemands importés directement par les bâtiments de l'une ou de l'autre partie contractante, et de la jouissance de toutes les réductions concédées à d'autres nations, et notamment à la France, le Zollverein réduisait de 20 p. 100 le droit d'entrée des huiles en futailles.

Les négociations sur lesquelles les Allemands fondaient le plus d'espérances, étaient celles qui auraient élargi pour eux les marchés du Nouveau Monde. Là, disaient leurs économistes, parmi les habitants point ou peu de concurrents industriels, mais une masse toujours croissante de consommateurs pour les articles manufacturés; là, pour payer ces articles, une production immense de matières et de denrées de plus en plus nécessaires à l'Europe. Cette bonne condition des échanges n'existait point pour l'Angleterre et pour la France au même degré que pour l'Allemagne. L'Angleterre et la France étaient tenues de favoriser les produits de leurs colonies sur les marchés métropolitains; elles ne pouvaient admettre par conséquent qu'une faible quantité des produits similaires de l'Amérique indépendante. L'Allemagne, au contraire, de même que la Belgique, n'ayant point d'établissements coloniaux à protéger, n'avait aucun motif de limiter chez elle les importations de l'Amérique indépendante, et se voyait ainsi en état d'acheter de celle-ci des priviléges de commerce étendus.

Ce raisonnement était spécieux, du moins jusqu'à la nouvelle législation des sucres en Angleterre et jusqu'à l'émancipation commerciale des colonies britanniques. Mais il péchait par la base, en méconnaissant la répugnance, aujourd'hui bien démontrée, des gouvernements américains pour les concessions spéciales du tarif; et le Zollverein, en cherchant outre-mer des priviléges, ne devait recueillir que des déceptions.

Il n'était bruit en 1844, au delà du Rhin, que du traité conclu avec les États-Unis par l'entremise de M. Wheaton, ministre de cette confédération à Berlin. Les États-Unis réduisaient les droits d'entrée sur les

soieries, les toiles, les glaces et miroirs, la quincaillerie, la bimbeloterie et autres articles allemands ; en échange de ces avantages, le Zollverein recevait à un droit de faveur le tabac américain, et garantissait le maintien de la franchise d'entrée du coton ainsi que la non-élévation du droit existant sur le riz (1). C'était le premier grand acte de la nouvelle politique commerciale ; on s'en réjouissait, on s'en félicitait hautement. Le refus de sanction du sénat des États-Unis coupa court à cette allégresse anticipée.

En 1845, ces espérances avaient pris un autre cours ; elles s'étaient reportées vers ce magnifique empire portugais qui couvre environ le tiers de l'Amérique méridionale. Le Brésil était une contrée purement agricole, et condamnée pour longtemps à demeurer telle par le climat et par les institutions ; les industries en petit nombre qu'il songeait à acclimater, et que protégeait son nouveau tarif, par exemple, celles du tailleur de pierres, du tailleur d'habits, de l'ébéniste et du charpentier, ne pouvaient empêcher des arrangements commerciaux avec une nation manufacturière de notre vieux monde. Depuis le mois de novembre 1844, le traité qui le liait à l'Angleterre était expiré. Sur un terrain ainsi débarrassé de tout obstacle, le Zollverein s'estimait une des puissances les mieux fondées à réclamer des faveurs ; car il était, avec les États-Unis, pour les denrées brésiliennes le plus vaste marché consommateur.

Mais l'opinion qui prévalait à Rio-Janeiro en matière de négociations commerciales était celle de Jefferson ;

(1) On ne dégrévait pas le riz, parce que les bénéfices de cette diminution eussent été, en vertu du traité avec l'Angleterre, appliqués de plein droit au commerce britannique.

elle bornait les stipulations des traités à des garanties pour les personnes et pour les propriétés, et à l'assurance d'un traitement égal à celui des autres peuples. Dès lors cette riche proie du Brésil échappait aux convoitises irréfléchies de l'Allemagne.

CHAPITRE V.

FRÉDÉRIC LIST ET L'AGITATION PROTECTIONISTE.

Ce n'était pas au sein de la tranquillité profonde dans laquelle s'était écoulée la première période du Zollverein, c'était au milieu de vives discussions qu'avaient été prises les différentes mesures retracées dans les deux chapitres précédents. La publicité, si restreinte outre Rhin à l'égard des questions politiques, trouvait un champ plus libre dans les matières économiques, et elle s'y donna pleine carrière. La polémique des journaux et les débats des chambres constitutionnelles se portaient de préférence sur ce terrain, et les affaires de l'Association étaient devenues l'objet d'un intérêt passionné.

Il était naturel que, durant une longue période de paix, une nation éclairée se préoccupât du développement de son bien-être et de sa grandeur; qu'après avoir déjà beaucoup reçu du Zollverein, elle lui demandât plus encore; qu'elle eût enfin, dans l'insuffisance de son état présent, des aspirations vers l'avenir. Il n'était pas étonnant non plus que des dissentiments éclatassent à ce sujet dans son pays. Si cependant des questions d'intérêt matériel, des questions de douane, arides en elles-mêmes,

attirèrent si fortement l'attention générale, si elles enflammèrent les esprits et servirent d'aliment à une véritable agitation, ce résultat est dû à l'un de ces hommes appelés, par la trempe vigoureuse de leur caractère et de leur talent, à remuer leurs contemporains.

Cet homme a déjà figuré dans la présente histoire. Nous l'avons vu jeter sur le sol de sa patrie la semence féconde d'où devait sortir l'arbre tutélaire du Zollverein. Plus tard, après un long exil, nous l'avons retrouvé en Allemagne travaillant à consolider son œuvre au moyen d'un réseau national de chemins de fer. Un seul de ces deux rôles aurait suffi à sa gloire ; son ardent patriotisme le poussa à en remplir un troisième.

En 1841, à la suite d'un séjour à Paris employé dans la lecture et dans l'étude, List avait publié en Allemagne un livre dont l'idée-mère l'occupait depuis longtemps, et auquel des essais écrits à de longs intervalles, aux États-Unis et en France, avaient servi de prélude. Ce livre avait pour titre : *Système national d'économie politique* (1).

Un exposé critique de la doctrine qui y était contenue ne serait pas déplacé dans l'histoire d'une association qui l'avait en partie inspirée, et en vue de laquelle elle avait été conçue. Mais je l'ai appréciée ailleurs dans sa partie générale ; j'en ai relevé les mérites et les imperfections ; je l'ai signalée comme étant, dans son ensemble, la théorie de la vraie liberté du commerce, en même temps que de la protection utile. J'ai dit aussi

(1) La première édition de la présente histoire contenait une analyse et une appréciation détaillées du *Système national*. Je n'ai pas dû les reproduire ici, ayant publié depuis une traduction de cet ouvrage, avec préfaces et notes. Cette traduction étant précédée d'une biographie, je ne puis qu'y renvoyer pour les détails de la vie de LIST.

quelles lumières le *Système national* avait répandues sur d'autres parties de la science, et comment il avait mis l'économie allemande sur la voie d'une méthode historique qui promet d'être féconde. Je ne pourrais donc ici que me répéter, et de nouveaux développements, s'ils n'étaient pas un hors-d'œuvre, feraient du moins double emploi.

Mais il m'est permis, et c'est même pour moi une obligation, de mentionner l'influence que le *Système national* exerça sur le Zollverein.

Frédéric List était un penseur original, réunissant à une instruction forte une longue expérience des affaires, acquise par de nombreux voyages et par un contact perpétuel avec l'industrie; et, en combattant les maîtres de la science anglaise et française, il a pris rang à côté d'eux. Mais il était avant tout un patriote, voulant pour son pays l'unité et la liberté, l'indépendance extérieure et la prospérité matérielle. Non qu'en rejetant le cosmopolitisme vague et inapplicable de ses devanciers, il arrêtât son horizon aux limites étroites de la patrie. Enfant du dix-neuvième siècle non moins que de l'Allemagne, il a expliqué son titre par cette devise française : *Et la patrie et l'humanité!* Cependant l'amour de la patrie est l'âme de son ouvrage.

C'est en pensant à l'Allemagne qu'il jette sur l'histoire un coup d'œil rapide et profond; qu'interrogeant tour à tour l'Italie et la Hanse teutonique, l'Espagne et le Portugal, les Pays-Bas, l'Angleterre et la France, l'Allemagne elle-même, l'Amérique du Nord et la Russie, en un mot, toutes les puissances industrielles et commerciales du moyen âge et des temps modernes, celles qui se sont éclipsées, celles qui brillent aujourd'hui et celles qui

apparaissent, il recherche attentivement les causes de leur chute ou de leur élévation. C'est dans le but d'accroître et d'exciter les forces productives de l'Allemagne qu'il approfondit la théorie des forces productives en général, les conditions de leur développement, l'action qu'elles exercent les unes sur les autres, et, en particulier, l'influence prépondérante de l'industrie manufacturière dans les nations modernes de notre zone tempérée. C'est pour que l'Allemagne adopte une bonne politique commerciale qu'il remet sous ses yeux les exemples des pays les plus riches et les plus puissants. Désirant avec ardeur que l'Allemagne devienne une puissance agricole, manufacturière et commerciale de premier ordre, il montre comment les nations atteignent ce haut rang par l'unité compacte du territoire, par de libres institutions, par une législation protectrice des intérêts nationaux.

Un tel livre renfermait, sans doute, des vérités générales à l'usage de tous les peuples, entre autres, cette vérité capitale, si bien démontrée, si bien mise en relief, que les sacrifices temporaires de valeurs, occasionnés par la protection de l'industrie nationale, peuvent être largement compensés par l'accroissement des forces productives, et que la force productive, qui crée la richesse, importe plus que la richesse elle-même. Mais il s'adressait principalement au peuple allemand, placé dans les meilleures conditions pour en tirer parti. Écrit d'ailleurs avec clarté et animation par un homme dont la pensée, loin d'être obscurcie par les brouillards de la métaphysique allemande, se produisait toujours lumineuse et franche, on ne sera pas surpris si le *Système national* fit une immense sensation, s'il causa du scandale dans l'é-

cole de la liberté commerciale absolue, s'il valut à List des admirateurs, des disciples, et s'il suscita outre Rhin un grand parti du travail national.

En présence des tendances économiques que les précédents chapitres ont fait connaître, l'ouvrage avait le mérite de l'à-propos. L'industrie allemande était impatiente d'étendre son domaine, et ses intérêts trouvaient plus d'un défenseur. Nebenius, par exemple, faisait paraître en 1842, dans la *Revue trimestrielle allemande*, un article sur la nécessité d'une protection plus forte pour quelques industries d'une association à laquelle il portait comme un intérêt de père; la même année, il appuyait, dans une brochure, l'élévation du tarif d'entrée des fers. Mais List prêtait à cette cause la vigueur et l'éclat de son talent.

Encouragé par le succès non-seulement de son *Système national*, mais de ses articles de la *Gazette d'Augsbourg*, List avait conçu le projet de fonder un organe spécial, où la cause à laquelle il s'était dévoué serait soutenue avec plus de suite et d'efficacité que dans un journal politique rempli de diverses matières. Dès l'automne de 1841, il en avait entretenu l'éditeur Cotta; mais, retardé par différents obstacles, le nouveau journal ne parut que le 1er janvier 1843 à Augsbourg, sous le titre de *Zollvereinsblatt* ou feuille du Zollverein. List recommençait ainsi, avec plus d'autorité, une campagne analogue à celle qu'il avait faite une vingtaine d'années auparavant.

Le nouveau recueil, consacré à la discussion des intérêts industriels et commerciaux de l'Allemagne, paraissait chaque semaine en un cahier de quelques pages, mais plein de choses. Il traitait, sous toutes ses formes

et dans toutes ses applications, ce que le rédacteur appelait la grande question du jour. La solidité du fond, la clarté et la mâle franchise du langage, l'âpreté populaire de la polémique, l'énergie communicative des convictions lui assurèrent, tout d'abord, avec de violentes attaques, de nombreux applaudissements.

L'extrait suivant donnera quelque idée de l'étendue des plans que l'imagination de List méditait pour le Zollverein et, parconséquent, de celle du programme de son journal : « L'association douanière conduit nécessairement à une multitude d'institutions nationales. A l'extérieur, elle réclame un état consulaire fédéral au grand complet, une flotte, modeste au début, un contingent maritime fixé pour chaque État, une amirauté fédérale et une commission de navigation, des lignes de bâtiments à vapeur avec les pays étrangers dans la mesure des besoins et des ressources de l'Allemagne. A l'intérieur, une bonne organisation économique exige une haute surveillance de la navigation des fleuves et des chemins de fer, écartant les obstacles qu'apporteraient les États particuliers aux intérêts généraux ; un système allemand de canalisation, l'uniformité des monnaies, des poids et des mesures, celle du code de commerce et de la loi sur les brevets d'invention, une réforme postale, l'émigration soumise à un contrôle, des expositions nationales des beaux-arts et de l'industrie, un conseil fédéral de commerce et un bureau fédéral de statistique. Ce sont là sans doute de grandes œuvres, entraînant de fortes dépenses ; mais qui pourrait contester à l'Allemagne les ressources intellectuelles et matérielles nécessaires à cet effet ? Qui pourrait douter que les sacrifices à faire ne fussent compensés au centuple ? »

Malgré son abstention dans la politique proprement dite, List était loin d'être indifférent aux progrès constitutionnels ; il les considérait, au contraire, comme les moyens les plus sûrs et les garanties les plus réelles des progrès économiques, et l'une de ses thèses favorites était la solidarité étroite de la richesse nationale avec la liberté. « C'est une grande imperfection, écrivait-il, que les résolutions du Zollverein n'émanent pas d'un parlement. Plus cette imperfection sera sentie, plus nous serons près d'une bonne solution du problème. Déjà aujourd'hui les chambres de certains États associés exercent sur les affaires du Zollverein un contrôle qui empêche tout sérieux recul, s'il ne suffit pas pour provoquer de sérieux progrès. Bientôt nous serons témoins de la réunion d'une assemblée prussienne dotée des mêmes attributions que les autres chambres allemandes ; cette assemblée qui représentera une population décuple de celle des États moyens de l'Allemagne constitutionnelle, sera un beaucoup plus vaste foyer de lumières. »

Ainsi s'agrandissait la question de la politique commerciale. Cette question, déjà grande par elle-même, renfermait une multitude de questions spéciales, sujets habituels des articles du *Zollvereinsblatt* ; non-seulement le tarif des filés et des autres articles à remanier, mais l'extension de l'Association douanière jusqu'au littoral, ses relations avec l'Autriche, avec les États voisins, avec les pays transatlantiques, les changements de la législation douanière à l'étranger et particulièrement en Angleterre. Les renseignements abondaient aussi sur la statistique commerciale, sur les découvertes de l'industrie, sur les développements des réseaux de fer.

Beaucoup d'articles, écrits sous l'impression du mo-

ment, se sont refroidis sans doute. On jugera cependant de la verve qui les animait par cet extrait d'une sorte d'hymne à la mer, entonnée dans le second numéro du journal. « La mer est la grande route de la planète. La « mer est le champ d'exercice des nations. La mer est « l'arène ouverte aux entreprises de tous les peuples, « elle est le berceau de leur liberté. La mer est le riche « pâturage où les nations engraissent leurs troupeaux. « Qui n'a pas part à la mer est exclu des biens et des « honneurs du monde, il est abandonné de Dieu. Dans « la mer les peuples prennent des bains fortifiants, ils « retrempent leurs membres, ils raniment leur intel- « ligence et l'ouvrent aux grandes pensées, ils s'exer- « cent les yeux du corps et de l'esprit... Une nation sans « navigation est un oiseau sans ailes, un lion sans dents, « un chevalier armé d'une épée de bois, un ilote et un « esclave... » C'est ainsi que dans l'intérieur du continent éclataient les plus vifs transports pour cet élément orageux, source inépuisable de richesses, de jouissances et d'émotions. Antée renouvelait ses forces épuisées en touchant du pied le sol maternel; c'est dans le sein de l'Océan que les peuples modernes cherchent la puissance et la vigueur.

Voici en quels termes List lui-même s'applaudissait, en 1844, dans un article intitulé *Nos progrès*, des résultats moraux obtenus par une polémique dont il ne dissimulait pas d'ailleurs la vivacité. « On nous a reproché fréquemment et durement le langage que nous avons tenu dans le *Système national* à l'égard de l'école cosmopolite. Si l'on compare l'état présent de l'opinion publique sur les grandes questions de la politique commerciale allemande avec ce qu'elle était en 1840, on

reconnaîtra qu'il était nécessaire de frapper fort pour arracher le public allemand à ses rêves théoriques. La politique nationale a, dans ces trois dernières années, accompli de gigantesques progrès dans l'opinion. Toutes les chambres de l'Allemagne méridionale, et une partie des diètes provinciales de Prusse, notamment celles de l'ouest, se sont, la plupart à l'unanimité, prononcées en sa faveur. Dans le grand nombre de journeaux et de revues qui paraissent en Allemagne, il s'en trouve à peine quatre ou cinq qui fassent une opposition décidée contre les réclamations légitimes de l'industrie allemande; il ne s'en trouve aucun, ni dans le centre ou le midi de l'Allemagne, ni sur les bords du Rhin. Des choses qui, il y a deux ans, étaient encore réputées des chimères, sont devenues des vœux nationaux. »

Ces résultats étaient dus aux efforts de Frédéric List. Sans dignité, sans titre et sans fortune, sans autre prestige que celui de son patriotisme et de son talent, il n'était devenu rien moins qu'une puissance. Nous avons connu en France cette royauté de l'intelligence, ayant pour sceptre une plume ; au delà du Rhin, c'était un phénomène extraordinaire, à ce degré du moins. List n'était point un démagogue, remuant les passions populaires avec le mot magique de liberté; c'était un économiste, entretenant familièrement ses compatriotes de leurs intérêts matériels. Au lieu de masses excitées, il avait derrière lui des fabricants.

Non qu'on doive voir en lui l'organe et l'instrument des fabricants du Zollverein. Lui-même avait spontanément pris l'initiative de l'agitation ; son indépendance était entière, son désintéressement absolu. Il n'avait reçu

de personne ni mission ni mot d'ordre, et ne servait que les intérêts publics. C'est lui qui avait arboré le drapeau auquel s'étaient ralliés les industriels ; bien loin de militer à leur suite et sous leurs ordres, il était le général qui les menait au combat.

Si la classe manufacturière formait son principal corps d'armée, le reste de la nation lui fournissait de nombreux auxiliaires. Par la largeur de ses vues et par la verve lucide de son langage, la cause de l'industrie s'était identifiée avec celle de la nationalité ; et dès lors les esprits généreux étaient avec lui. Sous sa plume, la discussion des grands intérêts économiques et commerciaux avait pris dans la vie allemande la même place au moins qu'à d'autres époques les controverses des philologues et des théologiens.

Augsbourg était le lieu de sa résidence, et c'était de ce foyer intellectuel de l'Allemagne méridionale que rayonnait sa pensée par les numéros du *Zollvereinsblatt*. Cependant son influence ne se bornait nullement à cette région. Plus apparente dans le midi, où le régime constitutionnel intéressait plus vivement les populations aux questions d'intérêt général, où régnait un instinct d'opposition contre le gouvernement prépondérant du nord, et où l'industrie manufacturière aspirait à grandir, elle n'était pas moins réelle ni moins profonde dans le reste du Zollverein ; et des témoignages de sympathie adressés de l'Autriche et du littoral de la mer du Nord montraient qu'elle avait dépassé les limites de l'Association.

La meilleure preuve de cette influence se trouve dans les débats et dans les résolutions des associations, des réunions de fabricants, des chambres de commerce et

des assemblées politiques. Ces débats et ces résolutions reproduisaient fidèlement les tendances, les sentiments et jusqu'aux expressions de l'économiste patriote.

Voici la déclaration qu'adoptait à l'unanimité, le 27 septembre 1843, l'union des fabricants wurtembergeois :

« 1° L'honneur et l'indépendance, non moins que la « prospérité de l'Allemagne, exigent un système de pro« tection convenable pour l'industrie nationale.

« 2° Ce qui, non-seulement justifie, mais rend même « urgent un pareil système, c'est que l'exportation des « produits allemands dans d'autres pays de l'Europe est « sujette aux plus grandes charges ; que l'Angleterre tire « de plus en plus de ses colonies les produits que, jus« qu'ici, elle a tirés le plus souvent de l'Allemagne, et « que dorénavant l'Allemagne ne pourra se procurer les « produits bruts ou manufacturés de l'étranger qu'en « s'appauvrissant petit à petit.

« 3° Cette protection ne doit être néanmoins que mo« dérée et proportionnée aux besoins, en sorte qu'elle « ne porte pas les industriels allemands à la paresse et à « l'indolence, soit par des prohibitions absolues, soit par « des droits exagérés.

« 4° En revanche, elle doit s'étendre dans une égale « proportion, à tous les degrés de l'industrie, par consé« quent, à la demi-façon aussi bien qu'à la façon entière ; « et il n'y a ni justice, ni bonne économie nationale dans « la mesure qui laisse, en tout ou en majeure partie, « sans protection certains objets demi-fabriqués, sous la « dénomination de matières nécessaires aux fabriques.

« 5° Il n'y a pas moins d'inconvénient à n'établir « qu'une taxe unique sur toute une classe de produits

« manufacturés, tels que les tissus de coton, sans distinc-
« tion de qualité.

« 6° L'exportation des produits allemands doit être « encouragée par la restitution des droits sur les ma- « tières premières. »

Ainsi, la protection que les fabricants wurtembergeois réclamaient, admettait la concurrence étrangère ; elle n'était pas autre que celle que le Zollverein avait dès l'origine adoptée pour ses industries principales. Mais ils voulaient en étendre les bénéfices aux produits demi-fabriqués, qui en étaient encore à peu près exclus, et la régulariser à l'égard des articles entièrement façonnés qui en jouissaient, au moyen de distinctions fondées sur les qualités et les prix.

Les mêmes réclamations étaient longuement formulées dans une pétition remarquable, adressée le 26 mai de la même année par la chambre de commerce d'Elberfeld à la diète rhénane. Cette chambre demandait, outre l'extension du système protecteur, la création en Prusse d'un ministère spécial de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, et celle d'une chambre centrale du commerce à Berlin.

Nous tomberions dans des redites, si nous résumions ici les délibérations des chambres constitutionnelles de la Bavière, du Wurtemberg et de Bade sur les questions de douane et de commerce. De 1843 à 1847, c'est toujours le même langage, et ce sont toujours les mêmes vœux, inspirés par l'ambition d'élever l'Allemagne au rang de puissance agricole, manufacturière et commerciale de premier ordre. Nous ferons remarquer cependant que ces chambres et les autres organes de l'opinion ne bornaient pas leurs vœux à des modifications de tarif

dans l'intérêt de l'industrie, à l'adoption de droits différentiels dans l'intérêt de la navigation et des relations directes avec les pays transatlantiques. Pour améliorer la politique commerciale, on voulait aussi améliorer les institutions.

L'unanimité requise pour la validité des résolutions du congrès de douane était vivement attaquée. Voici comment s'exprimait à cet égard, en 1843, le député badois Bassermann : « Nous nous plaignons que des pro-« positions, plusieurs fois reproduites avec la plus « grande énergie non-seulement par cette chambre, mais « par les chambres des autres États allemands, et pré-« sentées par les gouvernements respectifs, aient échoué « au congrès douanier. Nous gémissons sur la chute « imminente de l'industrie du coton et du lin. Pourquoi « cela ? C'est que toute résolution du congrès exige l'una-« nimité, et qu'il est au pouvoir d'un seul État d'y mettre « obstacle. L'unanimité est l'ennemie de l'unité, on l'a « toujours vu. La Pologne et la diète helvétique en four-« nissent la preuve. Quand on poursuit un grand but, « on doit se résigner à sacrifier une partie de son indé-« pendance dans l'intérêt de la communauté. Je vou-« drais, Messieurs, que nous eussions à donner notre « vote non-seulement sur les droits de douane, mais « sur toutes les autres affaires de l'Allemagne ; en ce cas, « je consentirais volontiers à la réduction des 63 députés « de la chambre badoise en 3 du parlement allemand, « bien que peut-être le pays ne fût pas représenté ainsi « au même degré où il l'est actuellement. Si l'on ne peut « pas s'élever à cette hauteur, si l'on ne peut s'affranchir « de l'esprit cantonal, pour parler comme en Suisse, « alors il ne doit plus être question de l'unité de l'Alle-« magne... »

Mais on désirait surtout la publicité des délibérations du congrès douanier. « Pourquoi, écrivait un publiciste du nord, M. Bulow-Cummerow, en ce point d'accord avec le rédacteur du *Zollvereinsblatt*, pourquoi les gouvernements font-ils un mystère de la sollicitude avec laquelle ils s'efforcent de fonder la prospérité publique? Pourquoi refusent-ils d'appliquer à un si grand objet l'intelligence et les lumières de tous? » Le congrès douanier, dépouillant ainsi son caractère diplomatique, était transformé en une assemblée parlementaire, soumise, dans des débats d'un si haut intérêt, au contrôle de l'opinion, et assistée par des hommes spéciaux qui devaient toujours être appelés auprès de lui pour l'éclairer de leurs avis.

On ne s'étonnera pas dès lors si la protection douanière était populaire outre Rhin; c'était la cause non-seulement de la conservation, mais de l'avancement de l'industrie; et cette cause se rattachait étroitement à celle de la nationalité, à celle du développement des institutions politiques.

Elle ne manquait pas, cependant, d'adversaires. Elle en trouvait dans les négociants des ports de mer ou des grandes places de foire, dans les intérêts agricoles, dans l'administration prussienne enfin.

Les négociants qui vivaient d'un trafic immense en marchandises anglaises, les agriculteurs qui vendaient à l'Angleterre des blés et des laines, étaient naturellement hostiles à un progrès manufacturier qui tendait à restreindre les relations avec la Grande-Bretagne, et, par conséquent, au moyen de ce progrès. On ne cherchait pas à convertir les premiers; mais on s'appliquait à ramener les seconds à une plus juste appréciation de leurs inté-

rêts. On représentait aux producteurs de blé l'incertitude d'une exportation subordonnée au résultat de la récolte à l'étranger, les succès non moins dangereux que les revers, par l'enivrement qu'ils causent et que suivait un profond abattement. Aux éleveurs de moutons on retraçait la rapide propagation des bêtes à laine dans la Nouvelle-Galles du Sud, au Cap de Bonne-Espérance et ailleurs, et l'envahissement des fabriques de la métropole anglaise par les toisons coloniales. On essayait de démontrer aux uns et aux autres que des manufactures situées sur le même sol et à leur proximité leur présentaient un débouché non-seulement plus constant et plus sûr, mais plus avantageux et plus large.

L'administration prussienne voyait avec déplaisir les attaques dirigées contre son œuvre et contre la bureaucratie, c'est-à-dire contre elle-même ; et l'un de ses représentants les plus distingués, M. Kühne, alors directeur des contributions, crut devoir, dans un écrit remarquable, justifier la politique du Zollverein et combattre des innovations, à ses yeux dangereuses ou chimériques (1). Il y signalait l'inconséquence des États du midi, qui, à une autre époque, trouvaient le tarif prussien trop restrictif, et se plaignaient, en 1845, de ce qu'il ne l'était pas assez. On lui répondait que la situation avait changé, que le point de vue d'un petit État isolé ne pouvait plus être celui d'une grande association, que l'Allemagne méridionale était devenue manufacturière, et qu'enfin il s'agissait moins d'élever le tarif que de le rendre logique et de le compléter.

Indépendamment des arguments ordinaires de la liberté commerciale absolue, les partisans du *statu quo* in-

(1) Cet écrit a pour titre : *Le Zollverein allemand de* 1834 *à* 1845.

voquaient une considération particulière à l'Association et qui ne laissait pas d'être spécieuse : le danger d'indisposer les États maritimes, et d'éloigner encore une accession dont le prompt accomplissement constituait, de l'aveu de tous, l'intérêt primordial. Ces États étaient accoutumés, en effet, à des droits beaucoup plus bas que ceux du Zollverein. Mais ce qu'ils voulaient avant tout, c'était le bon marché du café, du sucre et du vin ; ce qu'ils appréhendaient du Zollverein, c'était un renchérissement de ces denrées, par suite de l'application de son tarif. Or, les promoteurs des augmentations sur certains droduits à demi ou entièrement fabriqués étaient les premiers à réclamer le dégrèvement des objets de consommation, pour faciliter, non-seulement l'accession du littoral, mais encore les négociations, soit avec les pays transatlantiques, soit avec la France.

Des théoriciens appréhendaient l'invasion de ce fléau du paupérisme, cortége du régime manufacturier en Angleterre, et le spectacle hideux d'une population chétive, vicieuse et misérable, telle que celle qui pullulait dans les métropoles industrielles de Manchester et de Birmingham. On leur répondait que ces souffrances de l'Angleterre étaient un châtiment de ses prétentions orgueilleuses au monopole des manufactures et du commerce, qu'on n'avait point cette ambition insensée pour l'Allemagne, et que la simple participation revendiquée pour elle n'impliquait point les mêmes désordres moraux. On opposait aux misères, engendrées de l'autre côté du détroit par une production exubérante, celles qui provenaient de l'imperfection des procédés et de l'absence de protection sur le territoire même du Zollverein; on alléguait enfin l'expatriation forcée d'une multitude de ses

habitants. Cette prévoyance timide des inconvénients éventuels, attachés à la possession de l'objet poursuivi, n'a jamais arrêté les peuples dans la voie de la civilisation ; et l'on a fait observer avec raison que nombre de ces philanthropes, si sensibles aux infortunes d'outre-Manche, auraient pu eux-mêmes envier la condition matérielle de la plupart des ouvriers anglais.

En définitive, sous la plume de List et de ceux qui militaient avec lui, la thèse de la protection était soutenue avec un éclat inaccoutumé et une supériorité manifeste.

Comme représentant, comme champion d'un intérêt collectif, List était quelquefois comparé à O'Connell. Dans des proportions moins grandioses et avec toute la différence qui sépare la vie publique allemande de la vie britannique, l'écrivain de l'orateur, il déployait, *en effet*, la même verve et la même opiniâtreté que l'agitateur irlandais; lui aussi employait, à sa manière, dans la paisible Allemagne, l'arme de l'agitation. Cependant une lettre de List à un ami témoigne que cette comparaison lui déplaisait. Peut-être le comparerait-on avec plus d'exactitude à un autre agitateur économiste, dont le nom allait devenir illustre, à Richard Cobden. Tous deux, vigoureux et infatigables athlètes, défendaient la cause des manufactures nationales; en arborant des drapeaux différents, chacun accomplissait également l'œuvre de son temps et de son pays.

L'influence de List attirait l'attention de la diplomatie étrangère. Dans le cours de 1844 la *Gazette d'Augsbourg* publia la correspondance du comte de Westmoreland et de sir Georges Shee avec lord Aberdeen, en 1842, lors de la révision du tarif allemand. L'ambassadeur an-

glais, dans une dépêche, s'exprimait ainsi : « La presse « allemande, particulièrement celle du midi, réclame « des droits protecteurs en faveur des fabriques natio- « nales, et se plaint hautement du préjudice qui résulte « de l'importation britannique. Elle est dirigée par « M. List, écrivain fort habile au service des manufactu- « riers....... Ceux-ci n'épargnent aucun sacrifice pour « mettre la presse dans leurs intérêts. » Quand un homme de ce talent et de cette autorité est ainsi personnellement mis en cause, il lui sied de parler de lui-même ; alors le *moi* n'est plus haïssable ; il excite au contraire un vif intérêt. Voici comment répondit le rédacteur du *Zollvereinsblatt*(1) : « Le comte me paraît avoir vu les affaires d'Allemagne avec des lunettes anglaises. Il a estimé le bon sens et l'intelligence du fabricant allemand à la mesure de l'Angleterre. Pour un Anglais comme lui, c'est une chose convenue qu'un individu n'est pas assez riche pour supporter toutes les charges de la défense d'un intérêt national. Accoutumé dans son pays, dans ce pays de large développement politique, industriel et commercial, à voir, dans toute grande cause publique, s'associer une multitude d'intelligents patriotes, pour fournir à ses défenseurs les moyens de s'y consacrer tout entiers sans se ruiner eux-mêmes, le comte de Westmoreland me suppose au service des manufacturiers allemands, c'est-à-dire indemnisé par eux de mes sacrifices de temps et d'argent ; lorsque, qui le contestera ? si je voulais, comme d'autres, me livrer à des occupations lucratives, j'employerais mon temps et mon argent beaucoup plus avantageusement pour moi. Non-seulement il le suppose, mais il pense que les fabricants n'é-

(1) Numéro du 23 septembre 1844.

pargnent aucun sacrifice pour mettre la presse allemande dans leurs intérêts.

« Je me vois, hélas ! obligé de désabuser le comte. Je dis : hélas ! car je tiens pour un indice d'avancement politique l'union des grands intérêts nationaux pour leur défense commune, et je vois en même temps une marque d'infériorité dans la patience avec laquelle l'industrie allemande se laisse immoler, sans se décider aux faibles sacrifices nécessaires pour faire valoir ses justes droits. Cependant je me console en pensant que, malgré l'indifférence des fabricants pour leur propre cause, *le cri de droits protecteurs retentit d'une extrémité de l'Allemagne à l'autre*, comme l'écrit M. Henry Howard au vicomte Canning ; ce qui est une preuve irrécusable, que non-seulement les manufacturiers, mais la masse des habitants, les citoyens les plus désintéressés, considèrent la cause de l'industrie allemande comme la leur propre.....

« Puisque mes relations avec les manufacturiers ont été l'objet d'une mention publique et officielle, je ne puis plus me dispenser d'édifier à cet égard le public allemand, et j'hésite d'autant moins à le faire que le comte de Westmoreland concevra de la cause allemande une opinion plus favorable, lorsqu'il saura le bon marché auquel elle peut trouver des avocats.

« Je m'occupe de cette cause depuis 1837. C'est surtout pour elle que j'ai séjourné plusieurs années à Paris ; sans les ressources littéraires que j'y ai trouvées, je n'aurais pu écrire mon livre. A partir de 1840 je l'ai agitée en Allemagne. Or, voici ce que j'ai touché depuis lors : 3,000 florins environ, comme produit de mon livre ; 1,325, des fabricants du Wurtemberg pour la fondation du *Zollvereinsblatt* ; 360, de ceux de la Bohême, en tout

4,685 fl. (9,000 fr. à peu près). Cela fait, pour huit années, indépendamment du revenu modeste que je retire depuis un an et demi du *Zollvereinsblatt*, 585 florins par an. On ne me taxera pas d'exagération, si j'affirme que je n'ai pas même recouvré l'intérêt des sommes que pendant ce temps j'ai dépensées pour les intérêts de l'industrie allemande. Il est, du reste, à remarquer que la contribution de la société des fabricants wurtembergeois ne m'a été remise qu'un an après la date de la dépêche. »

Frédéric List, en effet, s'était pécuniairement appauvri dans cette lutte ; et, comme le dit son habile biographe, M. Ludwig Haüsser, il n'y avait gagné que des ennemis et de l'honneur.

Peu de temps après, List eut à répondre à une autre attaque, venant également de haut lieu. Habituellement peu respectueux à l'égard de la bureaucratie prussienne, il venait d'aggraver ses torts envers elle, en publiant et en commentant la correspondance britannique à laquelle son nom avait été mêlé, correspondance qui eût accusé dans le cabinet de Berlin trop de condescendance envers l'Angleterre, si les politesses diplomatiques devaient être prises à la lettre. Lors de l'exposition industrielle de Berlin en 1844, interprète de rancunes administratives, le ministre des finances de Prusse, M. Flottwell, avait, devant les exposants réunis au banquet du Kroll, blâmé les partisans des droits protecteurs et différentiels, en désignant clairement le célèbre journaliste. La réponse de celui-ci ne se fit pas attendre, et c'est un de ses articles les plus spirituels et les plus éloquents (1). « Nos actions haussent à vue d'œil », dit-il en commen-

(1) Voir le *Zollvereinsblatt* des 14 et 21 octobre 1844.

çant. Depuis la publication de son *Système national* en 1841, il avait vu surgir contre lui des adversaires de toute espèce, professeurs, journalistes, administrateurs, et leurs efforts avaient été impuissants ; cette fois, c'était un ministre de Prusse qui lui jetait le gant en présence d'un millier de personnes ; pouvait-on avancer plus vite ? Rompre une lance contre un antagoniste aussi illustre était un honneur qu'il désirait depuis longtemps. Ici l'écrivain réclamait les droits de l'intelligence et du savoir vis-à-vis du rang, et se posait fièrement l'égal de l'excellence ministérielle. Engageant ensuite le combat, il racontait malicieusement l'entrevue qu'il avait eue, il y avait dix ans, au sujet des chemins de fer, avec un haut fonctionnaire prussien, le dédain avec lequel il l'avait accueilli, les objections tranchantes de la routine administrative, si complétement démenties par l'événement, et ses contradictions hardies, si bien justifiées. Cette présomption officielle, qui niait le progrès, lui remettait en mémoire les prédictions téméraires du savant anglais Denys Lardner, qui avait osé affirmer que jamais bateau à vapeur ne franchirait l'Atlantique, et dont l'autorité n'avait pas entravé le génie inventif des constructeurs de son pays. Plein de foi en lui-même, sûr que les droits différentiels qu'il soutenait passeraient avant dix années *dans la chair et dans le sang* de la politique commerciale du Zollverein, il répondait au toast qui les avait réprouvés, par un autre toast qui les réhabilitait et qu'il se proposait de porter dans dix ans, à une autre exposition générale de l'industrie allemande.

List ne devait pas atteindre ce terme de dix ans, et s'il y fût parvenu, l'événement eût trompé ses espérances.

A l'époque de ces polémiques, un service sérieux avait augmenté ses titres à l'estime et à la reconnaissance de ses concitoyens. Lors de la petite guerre de tarif qui s'était allumée en 1844, entre la Belgique et le Zollverein, nombre de feuilles allemandes blâmèrent la conduite du gouvernement prussien. Le *Zollvereinsblatt*, au contraire, l'approuva de la manière la plus formelle. En rendant justice, dans cette circonstance, à un cabinet qu'il n'avait pas l'habitude de flatter, List prouvait que son opposition n'avait rien de systématique, et que l'intérêt général de l'Association était la règle unique de ses éloges et de ses censures. Ce n'est pas tout : impatient de terminer une altercation fâcheuse entre deux pays voisins par un arrangement avantageux, il en trouva les moyens. Plusieurs semaines avant la conclusion du traité germano-belge, il en avait posé nettement les bases dans son journal (1) ; d'après lui, le Zollverein pouvait offrir à la Belgique ce qu'elle désirait le plus vivement, un marché privilégié pour ses produits métallurgiques, et la Belgique pouvait procurer au Zollverein ce qui lui faisait le plus défaut, des ports de mer. A son rôle habituel et puissant de journaliste, il joignit cette fois, en prenant mission de son seul patriotisme, l'action directe du diplomate : se trouvant à Bruxelles au fort de la crise, il se rendit chez le président du conseil de Belgique, et l'entretint de ses vues, que M. Nothomb accueillit avec faveur. Bientôt, à son instigation, les chambres de commerce de Bruxelles et de Liége émirent des vœux dans le même sens, en même temps que lui-même, dans son zèle infatigable, agissait sur l'opinion allemande par la *Gazette de Cologne* et par la *Gazette d'Augsbourg*.

(1) Numéro du 7 août 1844.

La Prusse, représentée alors en Belgique par un homme d'une grande distinction, M. le baron d'Arnim, s'empressa d'ouvrir une négociation si bien préparée, et elle conclut aisément ce traité du 1er septembre 1844 qui causa quelque ombrage à la France, qui procura des avantages réels aux deux parties contractantes, mais qui, toutefois, nous l'avons déjà vu, ne porta pas, à beaucoup près, les fruits merveilleux rêvés par l'imagination de ses promoteurs.

Nous n'avons pas à suivre ici Frédéric List dans son voyage en Autriche et en Hongrie, dont de nombreux admirateurs et de nombreux amis firent une ovation, et où, comme d'habitude, il sema des idées à profusion. Rendu au Zollverein, après une absence d'environ huit mois, il était à l'apogée de son influence ; il entretenait avec les plus distingués de ses compatriotes les relations les plus actives ; il était le centre de tous les intérêts économiques du pays. Ce fut à ce moment même que ses adversaires redoublèrent d'acharnement contre lui ; il eut à repousser les plus violentes attaques et les plus odieuses calomnies ; l'envie mit en question ses services les plus avérés, ses titres les plus clairs ; elle le traita de plagiaire et de charlatan. Tout en sortant avec honneur de ces épreuves, il était frappé au cœur. Sa constitution robuste s'était altérée ; il s'apercevait du déclin de ses forces, et l'avenir incertain de sa femme et de ses filles le tourmentait comme un remords. De là des crises d'irritation ou d'abattement qui le rendaient incapable de travail. Quand il s'en remettait cependant, il retrouvait sa verve pour composer de nouveaux et brillants articles sur l'unité économique de l'Allemagne, la grande préoccupation de toute sa vie.

Ces derniers articles étaient écrits sous l'impression du triomphe prochain de la ligue anglaise contre la législation des grains. Cet événement ne pouvait pas surprendre List; la protection qu'il croyait nécessaire à l'Allemagne, il l'avait depuis longtemps jugée inutile à l'Angleterre; depuis longtemps il avait prévu que l'Angleterre allait rejeter, comme des entraves, les étais qui avaient servi à sa grandeur; il avait constamment blâmé l'aristocratique législation des céréales. Mais cette révolution commerciale n'était pas moins pour lui le sujet de profondes méditations. « L'heure des lois anglaises sur les grains a sonné, écrivit-il dans le numéro qui termine le *Zollvereinsblatt* de 1845; et de leur abolition datera une nouvelle ère économique pour le Royaume-Uni. Cette crise n'intéresse aucune nation autant que la nation allemande; car aucune n'est moins préparée à détourner le coup qui la menace. C'est pourquoi nous quittons, cette année, la plume avec la conviction que la nouvelle année nous réserve une tâche des plus sérieuses. » Pour se rendre un compte exact de ce qui se passait au delà du détroit, il partit pour Londres au printemps de 1846, laissant à un collaborateur distingué, M. Toegel, la rédaction de son journal, et il assista avec émotion à la séance mémorable des communes, dans laquelle sir Robert Peel fut renversé du pouvoir, le jour même où son bill des céréales avait été voté par les lords.

Dans de telles circonstances, il conçut le projet paradoxal d'une alliance entre l'Allemagne et l'Angleterre, fondée sur le libre développement des deux contrées, et non sur la subordination de l'une à l'autre; en d'autres termes, soumise à la condition que l'Angleterre cesse-

rait d'entraver l'essor industriel et commercial de l'Allemagne. Encouragé par le ministre prussien à Londres, M. de Bunsen, il rédigea sur ce sujet un mémoire dédié au roi de Prusse (1), et il l'adressa à Peel et à lord Palmerston. Ni l'un ni l'autre de ces hommes d'État ne le goûtèrent.

Il revint de Londres en automne, abattu par cet échec et plus souffrant. Bien que son activité ne se fût pas ralentie, l'excès de ses maux le détermina à entreprendre un voyage dans le Tyrol; mais, le 30 novembre 1846, au lieu de la santé qu'il cherchait dans les montagnes, ce fut une mort lamentable qu'il y trouva.

Je ne décrirai pas l'émotion profonde du pays qui avait ainsi laissé périr le plus vénéré de ses enfants. Un grand vide s'était fait en Allemagne, une vive lumière s'était éteinte. Frédéric List laissait, du reste, après lui, sur le sol allemand, une forte empreinte et des idées toujours vivaces. Si, dans la lutte de ses dernières années, il n'avait été exempt ni d'emportement ni d'illusions, si les résultats n'avaient pas répondu à ses efforts et à son attente, sa carrière avait été pleine et féconde; et quelle que soit la forme que doive revêtir la nationalité allemande, il occupera un des rangs les plus glorieux parmi ses fondateurs (2).

(1) Le mémoire de List ayant pour titre : *De l'importance et des conditions d'une alliance entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne*, ne fut publié qu'après sa mort, dans la *Gazette d'Augsbourg*. J'en ai publié moi-même, en 1847, une traduction dans la *Revue nouvelle*.

(2) Pour les détails de la vie de List, je renvoie de nouveau à la biographie abrégée qui précède ma traduction du *Système national*, et surtout à la biographie allemande, étendue et remarquable, de M. Ludwig Hausser.

CHAPITRE VI.

LA QUESTION DES DROITS DIFFÉRENTIELS.

La question des droits différentiels était l'une des thèses favorites de Frédéric List, un élément essentiel de l'agitation protectionniste. Toutefois, comme à l'époque où nous arrivons, c'est-à-dire aux approches de la révolution de 1848, elle devient prépondérante, j'ai cru devoir la réserver pour un chapitre particulier.

Par les droits différentiels de navigation, on entendait une imitation, bien adoucie, d'une mesure qui a joué un grand rôle dans l'histoire des deux derniers siècles, l'Acte de navigation de l'Angleterre. Déjà la Prusse, qui était le seul État maritime du Zollverein, percevait un droit extraordinaire de pavillon sur les bâtiments des puissances étrangères qui n'avaient pas avec elle de traités de réciprocité. Mais on voulait quelque chose de plus efficace. Dès le 11 mai 1839, à l'occasion d'un traité du Zollverein avec les Pays-Bas, dont la durée fut courte, quelques vues à cet égard avaient été émises dans un mémoire officiel de la ville de Brême, jalouse d'étendre le cercle de ses opérations maritimes; et elles avaient été mieux accusées encore le 1er juin 1842, dans un autre mémoire du même port, provoqué par le traité de navigation conclu le 2 mars 1851 entre le Zollverein et l'Angleterre, lequel, on l'a vu, avait été mal accueilli en Allemagne, à cause de l'inégalité de ses stipulations. C'est de la promulgation de ce dernier traité que date l'agitation

pour les droits différentiels, dont la *Gazette d'Augsbourg* et le *Zollvereinsblatt* se firent les organes, à une époque où le travail allemand avait largement recueilli les avantages de la suppression des barrières intérieures, mais où, séparé de la mer du Nord par plusieurs États, le Zollverein manquait de ces débouchés extérieurs dont une puissance manufacturière a tant besoin; elle fut bientôt encouragée par l'exemple de la Belgique, qui, à la suite de longues délibérations, avait adopté ce système dans l'intérêt de sa marine marchande et de son commerce extérieur. Ce qu'elle enfanta de brochures est considérable; et, comme elle ne devait pas aboutir, il est permis de dire qu'elle fit beaucoup de bruit pour rien.

Ses promoteurs y voyaient un moyen d'obtenir pour le Zollverein l'extension jusqu'à la mer du Nord, une marine marchande et un accès privilégié sur les marchés transatlantiques, dont l'approvisionnement en produits manufacturés semblait appartenir de droit à une puissance sans colonies. L'Amérique indépendante, avait dit la ville de Brême, est le domaine commercial propre de l'Allemagne; elle est pour l'Allemagne ce que sont les colonies pour les autres nations commerçantes. En concluant des traités de commerce avec les pays d'outre-mer, on espérait amener les Villes anséatiques à sortir de leur isolement pour participer au bénéfice des nouvelles stipulations, contraindre à de larges concessions les Pays-Bas qui répandaient les denrées de leurs établissements coloniaux sur toute la surface de l'Allemagne, sans presque rien lui acheter, et écarter l'intervention du commerce anglais, principal intermédiaire des relations avec l'Amérique.

La diplomatie s'étant mise en campagne sous l'influence

de ces idées, ainsi qu'on l'a dit plus haut, un traité avec les États-Unis fut négocié et signé; des négociations furent ouvertes avec le Brésil; le traité de septembre 1844 avec la Belgique fut considéré comme un pas signalé dans cette voie; l'enthousiasme du moment crut y voir le commencement d'une ère nouvelle pour le Zollverein. Son négociateur prussien, M. le baron d'Arnim, en quittant le poste de ministre à Bruxelles, publia, sous le titre de *Testament de politique commerciale*, un écrit ingénieux, où il cherchait à établir que le traité de septembre 1844 en portait une demi-douzaine d'autres dans son sein. Mais il fut bientôt évident qu'on s'était abandonné à des illusions. Déjà le traité avec les États-Unis avait échoué dans le sénat américain; les négociations avec le Brésil ne purent avoir de suite. Un examen plus attentif montra le peu de fond qu'il fallait faire sur le résultat de pareilles conventions; dans aucun cas, on ne pouvait compter sur la possession d'avantages exclusifs, les États américains étant obligés d'étendre leurs concessions à d'autres puissances d'Europe, soit par les traités existants, soit par l'influence supérieure que ces puissances exercent au delà des mers. Les vastes réformes commerciales de sir Robert Peel ôtèrent enfin aux partisans des traités leurs dernières espérances; M. d'Arnim, en particulier, comprit que l'Angleterre gratifiait ainsi les États du nouveau monde d'avantages commerciaux supérieurs à ceux que le Zollverein était en mesure de leur offrir, et il ajouta à son testament un codicille qui le révoquait en entier.

Ce qui était impraticable au moyen de traités ne pouvait-il pas s'effectuer par voie législative, comme venait de le tenter la Belgique, placée à quelques égards dans

les mêmes conditions que le Zollverein? Cette opinion fut développée en avril 1845, dans un mémoire remarquable du président du *Handelsamt* ou *Bureau de commerce de Prusse,* M. de Roenne. Il proposait de favoriser l'importation directe des pays transatlantiques par bâtiments nationaux ou assimilés. L'Allemagne, disait-il, qui consommait des quantités considérables de sucre, de café, de tabac, de riz et de coton, et qui fabriquait sur une grande échelle des objets appropriés aux pays producteurs de ces denrées, semblait appelée à entretenir avec ceux-ci un commerce avantageux. Si cependant ses envois à ces pays ne répondaient pas à son dégré d'avancement industriel, si même le débouché de quelques-uns de ses produits s'y resserrait, il fallait l'expliquer par le défaut de relations directes, régulières et permanentes. Plus de la moitié du café, et environ le tiers du sucre que consommait le Zollverein lui venaient de Java par les ports hollandais; la presque totalité du coton et de l'indigo qu'il employait lui arrivait par l'Angleterre; et c'était l'industrie anglaise qui fournissait le plus souvent les retours. Or, rien n'obligeait le Zollverein à se servir de ces intermédiaires. Le fret n'était pas plus cher d'Amérique aux ports allemands de la mer du Nord que d'Amérique en Angleterre ou en Hollande; il ne l'était pas très-sensiblement d'Amérique aux ports allemands de la Baltique; mais le fret combiné d'Amérique par l'Angleterre aux ports allemands coûtait évidemment plus que le fret en droiture. Le riche assortiment du marché anglais présentait, il est vrai, de grandes ressources; mais, lorsque l'Allemagne recevrait directement les produits transatlantiques, elle formerait elle-même un marché indépendant et avantageux. Le fret d'aller et celui de

retour se soutenant réciproquement, l'exportateur allemand serait encouragé à risquer des envois de marchandises allemandes, s'il avait la certitude de faire, sous l'abri de la loi, une bonne opération de retour. D'après ces considérations, M. de Roenne était d'avis de dégréver certains produits directement importés; cependant, le Zollverein ne possédant que quelques ports de mer sur la Baltique, tandis que les ports par lesquels s'effectuaient ses principales importations et ses principales exportations ne lui appartenaient pas, il ne restreignait pas les faveurs de la législation aux importations directes proprement dites ; les importations par les avant-ports situés entre l'embouchure de l'Elbe et celle de l'Escaut devaient être réputées directes. La mise à exécution du système exigeait une constatation de l'origine des marchandises, du mode de l'importation et de la nationalité des bâtiments. Cette constatation pourrait résulter de certificats d'origine et d'attestations consulaires. Mais on exercerait un contrôle plus efficace, si, comme il y avait lieu de l'espérer, le Zollverein obtenait le concours des États qui possédaient les avant-ports.

Le mémoire de M. de Roenne réussit auprès des fabricants auxquels il offrait la perspective de grands débouchés extérieurs ; il obtint l'assentiment de la corporation commerciale à Stettin, c'est-à-dire dans le seul port de Prusse qui expédiât au loin des bâtiments. Mais la plus grande partie du littoral de la Baltique lui était au moins indifférente, et le *Times* eût eu quelque raison de persifler une agitation maritime qui avait son berceau et son foyer à Augsbourg, si l'un des grands ports de la mer du Nord n'y eût participé. Brême retrouvait ses propres idées dans le plan du fonctionnaire prussien : elle préférait,

toutefois, un autre mode d'exécution ; au lieu d'un dégrèvement par le Zollverein des produits importés directement, elle désirait qu'on frappât les produits importés indirectement d'une surtaxe à percevoir dans le port même d'arrivée ; ce mode offrait l'avantage d'embrasser, non plus seulement les importations du Zollverein, mais celles de l'Allemagne entière, et de s'accommoder avec la diversité de ses tarifs. A Hambourg, un rapport fort intéressant, fait au nom de la Société pour les encouragements des arts, par MM. Wurm et Müller, et qui, sous le titre de *Mission des Villes anséatiques vis-à-vis du Zollverein*, reproduisait à peu près les idées de Brême, ne trouvait que peu d'échos ; le point de vue de la ville des commissionnaires n'était pas le même que celui de la ville des armateurs.

L'expression la plus complète de la pensée de Brême fut un écrit du sénateur brémois Duckwitz, publié en 1847 et intitulé *L'Union allemande de commerce et de navigation*. Homme éminent lui-même, l'auteur était l'élève d'un autre homme éminent, M. Schmidt, sous les auspices duquel s'étaient organisés dans le port anséate du Weser le transport des émigrants, le commerce des tabacs et l'exportation des produits allemands. Tout en reconnaissant que, sous le régime existant, la navigation et le commerce extérieurs de l'Allemagne avaient rapidement augmenté depuis dix ans, M. Duckwitz faisait remarquer que ce développement était abandonné au bon plaisir des nations étrangères, qui pouvaient l'entraver si elles le jugeaient à propos, que plusieurs le contrariaient effectivement par leur législation. Les voisins de l'Allemagne à l'est, à l'ouest et au sud, opposant à ses exportations leurs barrières de douane, c'était par son littoral

maritime qu'avaient dû principalement s'écouler ses produits. Elle avait besoin, par conséquent, d'une puissante marine marchande. Sa marine était florissante, au moins sur la mer du Nord, et ne le cédait en Europe qu'à celle de l'Angleterre ; mais souvent elle s'employait au commerce intermédiaire entre deux pays étrangers, tandis que le commerce propre de l'Allemagne était exploité par des marines étrangères. L'intérieur du pays et le littoral avaient donc un égal intérêt à faire cesser cet état de choses anormal. Une association commerciale et maritime entre le Zollverein, le Steuerverein, le Mecklembourg et les Villes anséatiques, c'est-à-dire entre tous les États allemands, moins l'Autriche, qui pouvait difficilement y prendre part, en fournirait le moyen. Le but de l'association serait de protéger le commerce allemand contre tout mauvais traitement à l'étranger, de le mettre partout sur le pied d'égalité, de lui assurer enfin la plus grande liberté possible. A cet effet, une surtaxe serait établie sur les importations des entrepôts d'Europe ; elle n'atteindrait d'ailleurs que les grands articles d'outre-mer, au nombre de 8 ou 10, qui composent la presque totalité des chargements, savoir : *coton en laine*, *huile de baleine*, *tabac*, *sucre*, *café*, *riz*, *peaux* et *bois de teinture*. Perçue aux frontières de l'association sous la surveillance de tous les États associés, cette taxe ne comporterait pas de frais élevés de perception. Déjà sur tout le littoral les papiers de bord indiquaient le lieu du départ des navires ; lorsqu'ils attesteraient que la cargaison avait été prise dans un port hors d'Europe, le déchargement s'opérerait suivant le mode accoutumé ; si, au contraire, le manifeste apprenait que le navire venait d'un port européen et s'il se trou-

vait à bord des colis contenant des articles énumérés, on les pèserait après le débarquement, et le consignataire acquitterait sur ces colis la surtaxe, à moins qu'ils ne fussent destinés à la réexportation. A l'importation par terre, si l'association n'obtenait pas à Anvers un entrepôt spécial, un certificat du consul du port d'embarquement fournirait les justifications convenables. La surtaxe, ayant pour effet d'écarter le commerce tiers, ouvrirait à l'esprit d'entreprise du littoral un champ plus vaste. L'intérieur de l'Allemagne en retirerait des avantages non moins considérables, des débouchés étendus, des facilités pour nouer des relations avec les contrées lointaines. L'association s'attacherait en outre à obtenir des puissances étrangères le traitement national pour la navigation, et le traitement de la nation la plus favorisée pour les produits de tous les États associés, tant dans la métropole que dans les colonies. Elle serait toujours prête à accorder la réciprocité, mais la surtaxe serait entre ses mains une arme pour obtenir à l'étranger la levée des restrictions, au besoin pour exercer des représailles.

Ce plan, élaboré avec détail, devait, d'après son auteur, procurer plus d'avantage à l'Allemagne que l'accession du littoral au Zollverein. Il lui donnerait certainement ce qu'on attendait, peut-être inutilement, de l'accession, une politique commerciale uniforme vis-à-vis de l'étranger, l'encouragement des relations avec les pays indépendants hors d'Europe, des garanties efficaces pour la navigation et pour le commerce maritime, enfin, comme signe de la nouvelle unité commerciale, un pavillon allemand. Jusque-là, l'idée de l'unité commerciale allemande n'avait apparu que sous la forme de l'exten-

sion du Zollverein, et, dans le sein de cette association, l'on n'avait pas d'expressions assez dures pour flétrir l'égoïsme de ceux qui voulaient rester séparés. M. Duckwitz revêtait la même idée d'une autre forme, que la prolongation du *statu quo* rendait plausible et acceptable. L'accession du littoral de la mer du Nord, suivant lui, ne devait pas être précipitée, dans l'intérêt de l'Allemagne elle-même, qui avait besoin de l'activité maritime de ce littoral ; elle devait être ajournée jusqu'au moment où le tarif du Zollverein pourrait être sensiblement abaissé, de manière à ne porter aucune atteinte à la construction navale et à la navigation. L'événement a prouvé que l'accession était plus facile à réaliser que l'union de commerce et de navigation ; mais, en 1847, la combinaison du sénateur brémois était un moyen ingénieux de lever les obstacles que le fractionnement politique de l'Allemagne et l'interposition d'États étrangers entre elle et la mer y opposaient à l'application d'un système national de droits différentiels.

Pendant que cette question se débattait, la situation était loin d'être satisfaisante. Le Zollverein éprouvait un temps d'arrêt ; il semblait avoir perdu sa puissance d'assimilation et sa fécondité. Depuis 1842, son territoire ne s'était accru par aucune accession ; deux mauvaises récoltes avaient causé dans son sein beaucoup de malaise ; les questions importantes, enfin, étaient inutilement agitées.

On s'en prenait généralement au gouvernement directeur du Zollverein, à la Prusse et à sa bureaucratie. On l'accusait de subir l'influence de l'Angleterre, qui voyait d'un œil jaloux les progrès manufacturiers de l'Allemagne, et ne dissimulait ni son inquiétude ni son

dépit. Pour gouverner avec autorité, disait-on, il faut des idées nettes, et la Prusse en manquait absolument. La Prusse avait su réunir une vingtaine d'États sous son tarif, mais, au bout de quelques années, lorsque des difficultés s'étaient élevées, lorsque des questions nouvelles avaient surgi, elle n'avait pas su les résoudre. Au lieu de diriger avec vigueur la politique commerciale de l'Association vers un but déterminé, elle avait oscillé entre deux systèmes contraires, et n'avait abouti qu'à des demi-mesures qui n'avaient satisfait personne. Par suite de son indécision, le Zollverein était resté stationnaire dans son territoire et dans sa prospérité.

Il y avait de l'exagération dans ces reproches. Le gouvernement prussien pouvait être indécis sur des questions commerciales, comme il l'a été dans ces dernières années sur beaucoup d'autres. En cette matière, la division régnait alors dans son sein ; le ministère des finances avait ses idées, le ministère des affaires étrangères et le bureau de commerce avaient les leurs ; et l'on blâmait tout haut dans un département ce qui se faisait dans l'autre. Toutefois, ce n'était pas ce gouvernement, c'était la constitution même du Zollverein, le *veto* conféré à chaque membre, qu'il fallait accuser. Ce n'était pas la faute de la Prusse, si, en 1845, elle n'avait pu faire passer une proposition des plus favorables à la filature de coton. La diversité des intérêts de ses provinces expliquait d'ailleurs en partie ses hésitations. On a quelquefois représenté la Prusse comme un État essentiellement agricole, présidant, par une sorte d'anomalie, à une association d'États manufacturiers. C'est ne voir dans la monarchie prussienne que les provinces de la Baltique, les moins riches et les moins avancées, qui

vivent de l'exportation des grains en Angleterre et du commerce maritime, et oublier la Silésie, la Westphalie, la province du Rhin, qui tiennent un rang si distingué en Europe par leurs manufactures. Dans les premières prévalait, à côté d'idées féodales, la doctrine anglaise du libre échange ; dans les secondes, Cologne à part, dominaient, avec les idées libérales, les principes de protection qu'on avait l'habitude d'attribuer spécialement à l'Allemagne méridionale, mais que Breslau, Elberfeld, Aix-la-Chapelle, partagent avec Augsbourg. Le gouvernement prussien se trouvait tiraillé ainsi entre deux tendances opposées.

L'année 1847 sembla devoir l'éclairer sur les sentiments de la majorité, lorsque la patente du 3 février eut réuni à Berlin en une assemblée générale les États provinciaux et inauguré en Prusse le régime constitutionnel (1). En conférant à cette assemblée le pouvoir législatif pour l'établissement de nouveaux impôts et pour la modification d'impôts existants, le roi de Prusse, il est vrai, avait réservé les droits d'entrée, de sortie et de transit ; mais la voie des pétitions restait ouverte. La tâche de la diète prussienne dans les questions de commerce et de finances avait été préparée par plusieurs écrits, surtout par une brochure de M. Bulow Cummerone, ayant pour titre *De la Prusse en* 1847, qui, rappelant toutes les humiliations commerciales de l'Allemagne, défendait avec vigueur la cause des droits différentiels, comme celle de tous les esprits éclairés, celle de toute la nation, moins quelques fonctionnaires. On fondait de grandes espérances sur l'effet moral des votes du nouveau parlement : le tarif des douanes allait être sérieusement

(1) J'étais à Berlin pendant la session de ces états généraux.

remanié et devenir plus efficacement protecteur; la question des droits différentiels, soulevée depuis six ans, allait être résolue.

La diète parut un moment répondre à cette attente. Une pétition ayant pour objet la révision du tarif avec le concours d'experts ou d'hommes spéciaux, fut présentée à la *curie des seigneurs* par le prince Lichnowski, tandis que deux députés en soumettaient une semblable à la *curie des trois États*. Le 17 mai, la curie des seigneurs ouvrit un important débat sur le rapport favorable de la commission, et les conclusions de ce rapport, appuyées avec force par le prince royal de Prusse, par deux autres membres de la famille royale, par l'un des hommes les plus habiles et les plus influents de la diète, M. le comte d'Arnim, obtinrent une adhésion presque unanime. Si la curie des trois États s'était prononcée dans le même sens, la ligne de la Prusse était toute tracée; mais cette chambre s'abstint. Le 26 mai, après que quelques-uns de ses orateurs les plus distingués, MM. Mévissen, Milde, Hansemann, eurent retracé les griefs de l'industrie et du commerce contre la bureaucratie, l'administration des intérêts matériels dispersée entre divers départements, l'insuffisance du *Handelsamt* dont la mission était toute théorique, elle vota, à une grande majorité et dans des circonstances qui donnaient à cette résolution une couleur protectionniste, la création, depuis réalisée, d'un ministère spécial de l'agriculture, des manufactures et du commerce. Le 6 juin, elle émit le vœu que le concours de la diète fût requis même pour les droits de douane; mais elle ne formula aucune proposition au sujet de ces droits. La commission à laquelle elle avait renvoyé la pétition concernant

le tarif était loin de professer les principes des pétitionnaires ; elle avait conclu à une révision qui ramènerait le tarif au libéralisme de 1818, dont il s'était écarté ; et ce retour à une lettre morte fut depuis lors le mot de ralliement de la résistance aux innovations agitées. Une telle conclusion mettait deux systèmes commerciaux en présence ; mais ni l'un ni l'autre parti ne se soucia d'engager une lutte, vive sans doute, qui eût affaibli la chambre en la divisant. On voulut rester uni pour une autre lutte à livrer en faveur des libertés publiques. Le gouvernement n'acquit donc aucune donnée précise sur l'opinion du pays. Si le débat économique se fût engagé, les principes de la pétition eussent-ils été en minorité dans la curie, comme ils l'avaient été dans sa commission ? Probablement non ; mais il est douteux qu'ils eussent obtenu les deux tiers des voix requis par le règlement. L'interprétation put se donner libre carrière ; quant à la question de droits différentiels en particulier, qui avait soulevé, de la part des représentants des ports prussiens, une répulsion décidée, les uns prétendaient qu'elle avait été pour jamais perdue dans les états généraux, les autres qu'elle y avait été officiellement posée.

Cependant le cabinet de Berlin n'était pas resté inactif. Le 10 mai 1847, il avait, par l'intermédiaire de son ministre à Londres, M. le chevalier de Bunsen, dénoncé le traité de 1841 entre le Zollverein et l'Angleterre ; par un arrangement amiable, il est vrai, le *statu quo* était maintenu, mais pour cesser sur la déclaration de l'une des parties. Cette dénonciation était considérée comme le prélude à l'établissement d'un système auquel le traité faisait obstacle. Elle servit aux ministres anglais d'argu-

ment en faveur de l'abolition de l'acte de navigation, qui eut lieu deux années plus tard.

Le cabinet de Berlin avait fait plus. Le directeur des affaires commerciales au ministère des affaires étrangères, M. de Patow, avait été chargé de soumettre aux États maritimes, sous la date du 27 mars 1847, des propositions pour la conclusion entre le Zollverein et les autres États allemands d'une association de commerce et de navigation, ayant pour but de faire prévaloir, dans les relations avec l'étranger comme dans celle des associés entre eux, le principe de l'unité de l'Allemagne. Adoption d'un pavillon commun et de règles uniformes touchant la nationalité du bâtiment, ses papiers de bord, etc., réciprocité du traitement national pour les bâtiments respectifs, dans les ports de tous les États associés; extension du même traitement aux bâtiments de toute puissance étrangère, sous condition de réciprocité; négociation en commun de traités de commerce et de navigation avec l'étranger, ou du moins, dans le cas exceptionnel d'une négociation séparée, engagement de stipuler, en faveur des autres États associés, l'admission à tous les avantages obtenus; représentation collective à l'étranger par des consuls choisis et rétribués en commun : telles étaient les bases de l'association. Voici les moyens qu'elle devait employer pour se faire reconnaître et respecter au dehors : contre les puissances qui ne reconnaîtraient pas son pavillon et qui ne traiteraient pas, par exemple, les bâtiments de l'un des États associés venant d'un port quelconque de l'association, comme venant de leur propre pays, doubles droits de port et droits extraordinaires de pavillon sur les bâtiments de ces puissances; contre celles qui interdiraient

aux navires de l'association la navigation indirecte ou qui la frapperaient de droits additionnels, surtaxes soit sur les bâtiments de ces puissances entrant dans les ports de l'association, soit sur les marchandises importées par ces bâtiments ou des ports desdites puissances ; de même contre celles qui traiteraient la navigation et le commerce de l'association moins favorablement que ceux d'une puissance tierce, ou qui y mettraient obstacle par des monopoles.

Ce projet, on doit le reconnaître, ne contenait aucune disposition illibérale ; les surtaxes qu'il proposait n'étaient que des moyens d'obtenir pour la nouvelle association la reconnaissance des autres États et un bon traitement dans leurs ports ; de sorte que, si l'association était reconnue par toutes les puissances et si elle trouvait chez toutes la réciprocité du traitement national qu'elle leur offrait, ces surtaxes cesseraient d'être en vigueur et seraient comme non avenues.

Les États maritimes accueillirent favorablement ces propositions de la Prusse ; seul, Hambourg les rejeta. Ce port, qui, grâce à son heureuse situation, avait merveilleusement prospéré sous le régime de l'isolement et de la liberté, était satisfait d'un état de choses sous lequel il voyait affluer les bâtiments et les cargaisons de tous pays. Son sénat rompit un long silence en publiant, dans le courant de juillet 1847, un mémoire étendu qui fit quelque sensation.

Le sénat de Hambourg combattait successivement les droits différentiels, comme droits permanents et protecteurs et en tant que mesures temporaires destinées à amener le retrait des entraves que rencontrait la navigation allemande dans les ports étrangers.

Suivant lui, la marine marchande de l'Allemagne n'avait pas besoin d'être protégée; sur 347 navires venus des pays transatlantiques à Hambourg en 1846, 186, soit plus de la moitié, étaient allemands; sur 250 venus des mêmes pays à Brême dans la même année, le pavillon allemand en avait couvert 230. La marine allemande valait mieux que les marines protégées des autres nations; ses capitaines et ses matelots étaient partout en renom; ses navires étaient excellents; sa prépondérance dans les ports allemands ne faisait plus question; elle grandissait tous les jours. L'Allemagne n'avait pas d'ailleurs, comme d'autres contrées, de motifs d'accroître sa marine en s'imposant des sacrifices. La Grande-Bretagne et l'Irlande étaient des îles; la Hollande était à peine conquise sur la mer; la mer baignait presque de tous côtés la France, l'Espagne et le Portugal; toute mesure avantageuse à la navigation nationale profitait, dans ces pays, à une portion considérable de la population. Mais l'Allemagne ne possédait que cinq à six ports sur la mer du Nord, deux fois autant sur la Baltique, deux ou trois au fond de l'Adriatique; la presque totalité de la population y était étrangère aux intérêts maritimes.

En ce qui touche le commerce, les droits différentiels n'étaient pas nécessaires pour atteindre le but poursuivi, soit l'accroissement des importations directes des pays transatlantiques, et l'emploi en serait dangereux. Les proportions de l'importation directe des principaux de ces articles dans l'importation totale à Hambourg, à Brême et à Stettin, étaient satisfaisantes. A l'égard des cafés en particulier, l'effet de la surtaxe se réduisait à deux ou trois cargaisons de plus pour remplacer les envois insignifiants des ports d'Angleterre; mais, les cafés

de Java, qui s'importaient des ports néerlandais en quantités considérables, étant indispensables à l'Allemagne, la surtaxe ne tendait qu'à en hausser le prix en les faisant transporter en Allemagne par le détour de l'Amérique du Nord. La surtaxe renchérirait, au préjudice des manufactures, divers produits importés des ports anglais, le sucre brut, le coton en laine, l'indigo, les bois de teinture et les peaux brutes; elle renchérirait le riz de Java, au détriment des consommateurs peu aisés.

Les avantages, enfin, qu'on en attendait pour l'industrie du pays, étaient chimériques. Les exportations de l'Allemagne consistaient en produits bruts tout aussi bien qu'en articles manufacturés; il importait peu qu'elle achetât le café nécessaire à sa consommation de l'autre côté de l'Océan, avec ses tissus de coton, ou de ce côté-ci avec son blé. On pouvait même soutenir que le marché le plus voisin était le meilleur et qu'à ce titre l'Angleterre était préférable au Mexique et au Brésil. Qu'on essayât d'élargir le débouché des articles manufacturés en même temps que celui des produits bruts, rien de mieux; mais c'était s'abuser étrangement que de compter pour cela sur les échanges directs avec les pays d'outre-mer. C'était reculer jusqu'aux époques primitives du commerce, jusqu'aux temps de la Hanse où le marchand de Hambourg ou de Lubeck s'embarquait à bord de son navire, faisait voile vers Bruges, y vendait sa cargaison et en prenait une nouvelle pour être de retour avant le commencement de l'hiver. « Tout a changé depuis lors, ajoutait le mémoire : au lieu du marchand pour la Flandre, pour l'Angleterre, etc., il y a des négociants faisant des affaires avec tous ces pays à la fois; aux ventes et aux achats personnels ont succédé les commissions et

les consignations ; aux paiements en marchandises et en espèces le paiement en lettres de change ; les affaires d'exportation ne sont plus nécessairement liées à celles d'importation ; les unes et les autres ne le sont plus à la navigation. On peut se livrer aux unes sans beaucoup s'occuper des autres ; on peut faire venir du Brésil mille sacs de café, sans y expédier une seule caisse de toiles, ou envoyer mille colis de toiles au Mexique, sans y rien acheter en retour. Ce qui est vrai de chaque négociant en particulier, l'est également de toute une place. Hambourg, qui, l'année passée, a reçu soixante-huit chargements de Cuba, n'y en a envoyé que trente-trois ; Hambourg, qui importe du Brésil pour 12 millions de marcs banco de marchandises, n'en exporte pas à ce pays pour plus de 3 millions ; tandis que, au Mexique où ses envois s'élèvent à 3 millions de marcs banco, ses achats ne dépassent pas 100 mille. » Les débouchés se réglaient sur les besoins de chaque pays, et non suivant un rapport abstrait entre l'importation et l'exportation.

Les relevés commerciaux montraient que les peuples américains d'origine espagnole étaient les principaux consommateurs des produits fabriqués allemands ; ce qu tenait en partie aux traditions léguées par la métropole, mais surtout à la prépondérance du travail libre dans leur sein. Les États où les esclaves formaient la grande masse des travailleurs, ne prenaient, pour ainsi dire, pas de produits allemands ; il en était tout autrement du Mexique, des pays au sud du Brésil ou de ceux de la côte ouest de l'Amérique. La condition des travailleurs à Java n'étant pas beaucoup au-dessus de celle des nègres, les produits allemands, même avec l'assistance des droits différentiels, n'y trouveraient pas de sitôt un marché, et

l'on ne conseillerait pas aux populations allemandes de renoncer, en attendant, à l'usage du café de cette île, devenu pour elles un objet de nécessité. Le développement de l'émigration préparait au delà des mers, où les émigrants portaient les habitudes et les goûts de leur pays, un marché de plus en plus étendu pour les articles de l'Allemagne. Dans le présent, le débit de ces articles était plus efficacement aidé par les maisons allemandes, qui, depuis l'affranchissement des colonies d'Amérique, s'étaient peu à peu établies dans les différentes places, et qui, vers la fin de 1851, s'élevaient à 343, dont 227 anséates. C'était sur elles avant tout qu'il fallait compter, et non sur l'appui factice des droits différentiels.

Envisagés comme mesures temporaires en vue de la réciprocité, ces droits n'étaient pas moins condamnés par le sénat de Hambourg. Il les déclarait inefficaces, notamment à l'égard de l'Angleterre, des Pays-Bas et de l'Espagne, c'est-à-dire des pays les plus importants. A l'en croire, l'Angleterre, qui venait d'ouvrir une enquête sur son acte de navigation, ne ferait point de concessions pour la partie de cet acte qui se rattachait à son système colonial; elle continuerait de réserver à ses bâtiments l'intercourse avec ses colonies. Les Pays-Bas n'apporteraient pas de longtemps des changements essentiels à leurs lois maritimes; ils n'accorderaient pas de sitôt la libre navigation avec les Indes orientales, leurs finances et par suite leur existence politique reposant sur le mode actuel d'exploitation de ces établissements. Quant à l'Espagne, il était sans doute à désirer qu'elle traitât mieux le pavillon allemand à Cuba, mais on ne pouvait l'y contraindre. Car, d'une part, elle n'était point en peine de trouver des débouchés pour les produits de Cuba,

produits dont l'Allemagne se passerait difficilement ; de l'autre, si, par suite des droits différentiels, des navires allemands se substituaient aux navires espagnols qui apportaient les denrées de la Havane, la disparition du pavillon espagnol dans les ports allemands nuirait aux exportations allemandes, qui, sous ce pavillon, étaient admises à Cuba avec une forte modération de droits.

Après avoir élevé des objections contre l'adoption d'un pavillon allemand et contre les consulats communs, après avoir émis des doutes sur la reconnaissance de l'union par les nations étrangères, le sénat terminait en ces termes : « Il y a un système *anglais* de législation maritime, celui de la prohibition. L'Angleterre reconnaît l'absurdité de ce système, et va, selon toute apparence, y renoncer. Il y a un système *français*, celui des droits différentiels. Abstraction faite des relations de métropole à colonie, il a été reconnu impuissant dans les pays où il a été mis en vigueur, et il y a rencontré une opposition toujours croissante, qui finira par le renverser. Il y a aussi un système *allemand*, c'est celui de la liberté, sous l'abri duquel prospère l'Allemagne, et qui ne peut manquer d'être adopté prochainement par l'Angleterre et, un peu plus tard, par les autres nations. Puisse la sagesse des princes allemands conserver au pays ce joyau ! »

Ce mémoire, nourri de faits et rédigé habilement, exagérait les inconvénients en même temps qu'il atténuait les avantages de mesures, qui, après tout, n'étaient pas nouvelles, et qui avaient été expérimentées dans un grand nombre d'États. Contre elles, il invoquait à tort l'exemple de la France, qui, dans la réalité, concluait en leur faveur. C'était au mépris des faits les mieux connus, qu'il

leur refusait toute vertu pour renverser des entraves à l'étranger. N'était-ce pas avec cette arme que les États-Unis et la Prusse avaient fait une brèche dans l'acte de navigation de l'Angleterre? Plus récemment, que n'avaient pas obtenu par ce même moyen la Belgique et la Russie? Les événements allaient bientôt donner au sénat hambourgeois un démenti pour l'Angleterre et, en partie, pour les Pays-Bas. Tandis qu'il se résignait à tout subir des puissances maritimes, cette agitation des droits différentiels, contre laquelle il se déclarait, contribuait pour sa part à saper l'ancienne et rigoureuse législation de Cromwell.

Quoi qu'il en soit, il avait détruit plus d'une illusion sur la portée que ces droits pourraient avoir pour l'Allemagne, et son refus ajournait indéfiniment toute union.

Mais il fallait des arguments plus saisissants, et surtout moins suspects, pour ébranler d'ardentes convictions. En dépit des résistances de l'esprit local, l'opinion caressait toujours le même rêve d'unité et de puissance commerciale et maritime. Elle désirait quelque chose de plus large que le Zollverein, dont le développement semblait arrêté; elle était impatiente de soustraire les intérêts matériels à l'omnipotence bureaucratique, et à la place de ces conférences douanières, où ils se traitaient dans le secret et lentement entre des administrateurs et des diplomates, elle réclamait les délibérations publiques et décisives d'un parlement national. Lors de la grande commotion européenne de 1848, on put croire un instant que pleine satisfaction allait être donnée à tous ces vœux.

LIVRE IV.

DEUXIÈME PÉRIODE. — DEUXIÈME PARTIE, DE 1848 A 1854.

CHAPITRE PREMIER.

LES QUESTIONS COMMERCIALES DEVANT LE PARLEMENT DE FRANCFORT..

Dans des jours de fièvre et d'enthousiasme, lorsque, par le contre-coup de la révolution de France, tous les trônes allemands avaient été ébranlés, une assemblée populaire vint à Francfort-sur-le-Mein remplacer l'impuissante diète germanique, avec la mission, non-seulement de régler les intérêts matériels, mais de constituer et de proclamer un nouvel empire d'Allemagne.

On a impitoyablement raillé cette réunion de savants, de professeurs d'université, de philologues ; et l'on a été injuste envers elle, comme on l'est d'habitude envers l'insuccès. Le parlement de Francfort renfermait de grands talents et de grandes lumières ; il fut, dans un temps d'anarchie, la seule représentation de l'autorité outre-Rhin ; jusqu'au moment de sa désorganisation, la modération prévalut généralement dans ses conseils ; les travaux qu'il a exécutés, enfin, sont considérables. Si, en dernière analyse, ses travaux ont été stériles, s'il s'est retiré sans avoir rempli son mandat, s'il n'a fait qu'évoquer inutilement un fantôme d'empire, c'est que l'œuvre qu'il avait entreprise, sur le vœu de populations excitées, était absolument impraticable. On ne saurait reprocher aux patriotes allemands d'avoir désiré, pour

leur pays, une confédération régulièrement centralisée, condition de sa grandeur, ni d'avoir tenté, dans des circonstances extraordinaires et favorables en apparence, la réalisation d'un tel projet. Mais le succès exigeait la durée d'un état de choses essentiellement transitoire, l'affaissement prolongé de l'Autriche et de la Prusse, avec la fin de leur antagonisme, peut-être l'expulsion de vingt dynasties enracinées dans le sol. Du jour où les deux grandes monarchies se relevèrent, le parlement germanique était condamné et rentrait de lui-même dans le néant.

Les trois mois qui s'écoulèrent, depuis les journées de février 1848 jusqu'au 18 mai, où s'ouvrirent les séances, avaient été assez fertiles en miracles de toute espèce, pour reculer, dans l'imagination, les bornes du possible, et pour exalter les têtes les plus froides. Au milieu des espérances auxquelles on s'abandonnait sans mesure, celle de l'unité commerciale était, assurément, une des moins déraisonnables. L'unité commerciale avait, dans le Zollverein, un large commencement d'exécution; elle avait été promise par l'article 19 du pacte fédéral de 1815. On se flattait que le parlement national réaliserait la promesse de Vienne, et compléterait l'œuvre imparfaite de la Prusse. Le parlement national prononcerait, à la majorité des voix, sur la douane et sur la navigation; dès lors, plus d'influences étrangères, plus d'obstacles insurmontables de la part des localités égoïstes; et des questions vitales en suspens seraient enfin résolues selon le vœu national. Quelles ne seraient pas les destinées d'une association commerciale qui ne comprendrait pas moins de 70 millions d'âmes!

Cette espérance était partagée par les esprits les plus

sérieux; et l'on ne se bornait pas à de vagues désirs; on conçut et l'on publia des plans d'organisation. En juillet 1848, il parut à Brême un écrit de quelques pages, intitulé : *Mémoire relatif à la constitution douanière et commerciale de l'Allemagne*, qui formulait avec netteté un système complet à cet égard.

Ce qu'il s'agissait de créer, d'après le mémoire, c'était, non une simple union douanière, mais une vaste organisation, embrassant les affaires commerciales et maritimes, les voies fluviales et les chemins de fer, les postes, la représentation à l'étranger, les impôts, etc.; et toutes ces matières allaient être réglées dorénavant, non plus par voie de négociation, mais par la majorité du parlement national. Ce nouveau régime, dépouillant les divers États d'une notable partie de leurs droits de souveraineté, pour la remettre au pouvoir central, soulevait les questions les plus délicates. Il appartenait à la constitution de l'empire de fixer en termes généraux les rapports des États particuliers avec l'autorité impériale; mais elle ne pouvait contenir de développements au sujet des intérêts matériels. Ce serait l'objet d'une loi organique qui y serait annexée, et qui remplacerait les précédents traités d'association douanière. Cette loi aurait à statuer sur quatre points : 1° les engagements contractés par les États particuliers avec les puissances étrangères; 2° la perception et l'administration des taxes, des droits de navigation, des péages des fleuves, ainsi que de l'entretien des ouvrages utiles au commerce et à la navigation; 3° la représentation des États auprès du pouvoir central; 4° l'égalité de tous les Allemands en matière d'impôts et quant à l'usage des voies de transport.

Les traités de commerce et de navigation conclus par les États ne cessant pas de plein droit avec l'indépendance absolue de ces derniers, l'empire en garantirait jusqu'à la fin la fidèle exécution. Mais il serait autorisé à les soumettre tous à son examen, soit pour les convertir en traités impériaux par des négociations où il s'attacherait à faire reconnaître le pavillon allemand, soit pour les dénoncer, dans le cas où ils feraient obstacle à ses propres arrangements. Le vote des droits sur le commerce et sur la navigation serait sans doute attribué par la constitution au parlement national; mais à qui en serait confiée la perception? Elle ne pouvait l'être, sans de nombreux inconvénients, au gouvernement impérial. Le plus simple était donc de suivre les errements du Zollverein et du Steuerverein, en laissant chaque État effectuer les perceptions sur ses frontières, sous la surveillance du pouvoir central. De même l'entretien des ports, des fleuves, des canaux, se ferait plus économiquement et mieux par les employés des États que par ceux de l'empire. Toutefois le pouvoir central serait appelé à intervenir dans les ouvrages qui dépasseraient les ressources d'un État particulier et qui intéresseraient l'Allemagne tout entière.

Des conférences composées de diplomates ou d'hommes plus éclairés sur les affaires générales que sur celles du commerce, de la navigation et de l'industrie, n'étant pas une représentation suffisante des intérêts matériels, des délégués spéciaux de ces intérêts si divers seraient chargés d'édifier pleinement le pouvoir central, et se réuniraient plusieurs fois dans l'année auprès de lui.

Quant à l'égalité de traitement pour tous les Alle-

mands, il importait d'autant plus de la stipuler, qu'il existait en Allemagne plus d'un privilége dicté par des rivalités locales.

Les relations entre les États particuliers et l'empire étant ainsi réglées, restait une autre tâche, également fort difficile en présence de l'antagonisme des intérêts, celle d'arrêter la politique commerciale et de rédiger le tarif des douanes. Voici les maximes que le mémoire brémois professait sur ce sujet.

La marine allemande, habile, expérimentée, naviguant avec économie, ne réclamait aucune protection. Pour son développement ultérieur, elle n'avait besoin que de deux choses : l'égalité de traitement avec les marines étrangères et une entière immunité pou les matières nécessa'res à la construction, à l'équipement et à l'approvisionnement de ses navires. Le dernier point pouvait être résolu par le tarif; mais le premier exigeait d'autres mesures. Les négociations, qui devaient être ouvertes pour remplacer les traités des États particuliers par des traités de l'empire, offraient le moyen de sauvegarder à l'étranger les intérêts de la marine allemande. Ces négociations seraient facilitées par un système de surtaxes, avec lesquelles l'empire userait, au besoin, de représailles contre les puissances qui refuseraient la réciprocité. Les surtaxes ne porteraient du reste que sur huit ou dix grands articles, ce qui écarterait des complications ; et afin qu'elles n'eussent pas pour effet de détourner vers les ports hollandais ou belges, au préjudice des ports allemands, le commerce extérieur de l'Allemagne, on n'admettrait au droit ordinaire du tarif les importations par les ports non allemands que lorsque l'expédition directe du lieu de provenance de la

marchandise à une place de commerce allemande aurait été dûment justifiée.

Un sage milieu entre le libre échange et le système protecteur, une conciliation équitable entre le nord et le midi, tels devaient être les principes du tarif national. A l'entrée, pour satisfaire aux convenances des populations du nord, plusieurs objets de grande consommation, le sucre, le café, le tabac et surtout le vin, seraient beaucoup moins taxés qu'ils ne le sont dans le tarif du Zollverein. Un grand nombre d'articles de première nécessité, de matières premières et de petits articles sans importance pour le revenu seraient entièrement affranchis, dans le but d'épargner au commerce les retards du contrôle en douane. Plusieurs autres matières d'une importance considérable, tels que fers en barres, graines de lin, suifs, etc., ne paieraient qu'un faible droit. Mais, sur les produits rivaux des fabriques étrangères imposés de la manière la plus inégale par le tarif au poids de l'Association allemande, à ce point que plusieurs articles acquittaient plus de 100 p. 100 de la valeur, et d'autres 1 p. 100 à peine, on percevrait un droit à la valeur de 25 p. 100. Ce droit, suivant le mémoire, ne blesserait pas les susceptibilités du littoral, tout en satisfaisant aux vœux des régions industrielles, qui, du reste, réclamaient moins un surcroît de protection qu'une protection mieux ordonnée. Les fils de coton, en particulier, seraient l'objet d'une aggravation, accompagnée d'une restitution des droits à la sortie des tissus; le nord y applaudirait comme à un moyen d'encourager l'importation du coton en laine, par suite la navigation marchande et l'exportation des produits allemands. Voilà pour le régime de l'entrée; à la sortie comme au transit il ne se percevrait plus aucun droit.

Le dernier point, traité avec quelque étendue, était celui de savoir si l'on maintiendrait, avec certaines modifications, le système des ports francs, et si on le remplacerait par celui des entrepôts en usage chez les grandes nations commerçantes. Le mémoire comparait l'un et l'autre système, sans exprimer pour aucun de préférence absolue.

Telle était la substance d'un plan ingénieux de centralisation commerciale pour une contrée des plus morcelées et des moins homogènes. Il était loin de donner à l'Allemagne une centralisation pareille à celle des États-Unis, où non-seulement le congrès vote le tarif, mais où les douanes ne relèvent que du président de l'union et alimentent exclusivement le trésor fédéral; en cela il tenait compte avec raison des droits acquis d'États jusque-là indépendants. A part certains détails, tels que la substitution malheureuse des droits à la valeur aux droits au poids, les propositions en matière de douane étaient judicieuses et conciliantes. Il y avait là, en un mot, les principaux éléments de l'organisation commerciale de la nouvelle Allemagne, si cette organisation pouvait s'accomplir.

Ce mémoire était dû à la plume exercée de M. Duckwitz, alors représentant de Brême au parlement germanique; on le considéra comme un programme ministériel, lorsque, quelques jours après sa publication, son auteur fut appelé au ministère du commerce par le vicaire de l'empire. Peu après, du reste, le nouveau ministre exposa en raccourci la même série d'idées devant l'assemblée de Francfort. Enfant du nord accepté par le midi, spécialité forte et reconnue, M. Duckwitz était l'homme de la situation.

Le parlement avait constitué dans son sein un comité d'économie politique, chargé de la préparation des lois commerciales. Le comité, plein d'ardeur à son début, avait adressé à tous les gouvernements allemands, pour être transmise aux chambres de commerce, aux sociétés industrielles et aux autres corps compétents, une longue série de questions. C'était une vaste enquête qu'il ouvrait sur les affaires de son ressort, et les informations ne lui manquèrent pas. Cependant, au bout de quelques mois, il n'avait abouti à rien; il se perdait à la fois, disait-on, dans d'interminables débats théoriques et dans des détails sans portée. L'exposé de principes, présenté à la fin de septembre par M. Duckwitz, lui avait été renvoyé. Ce fut pour lui une occasion de se dessaisir de son mandat, et de remettre la solution des questions de douane à l'initiative du gouvernement; mais il était partagé entre deux avis.

La proposition que la majorité soumit au parlement, autorisait le pouvoir central à poursuivre la résiliation des traités de commerce et de navigation qui liaient des États particuliers à des puissances étrangères, et s'il y avait lieu, leur transformation en traités de l'empire, de plus à conclure de nouveaux traités. Elle prescrivait la remise au pouvoir central des matériaux que le comité avait réunis, et, tout en réservant expressément le droit d'initiative de l'assemblée, le chargeait de rédiger et de présenter, le plus promptement possible, des projets pour fonder l'unité commerciale allemande, en particulier des projets de loi et de tarif de douane. Une contre-proposition de la minorité confiait au pouvoir central la même mission; mais, au lieu d'être conçue comme la précédente dans des termes vagues et de s'en rapporter

à la sagesse du cabinet, elle tranchait des questions délicates, d'une part en faisant décréter sur-le-champ par l'assemblée, que tous les États de l'Allemagne ne formaient qu'un seul territoire commercial avec des douanes extérieures communes et sans douanes intérieures ; d'autre part en formulant avec détail les bases du tarif à rédiger, en adhérant avec force aux droits différentiels et au système protecteur.

Les préoccupations politiques de l'assemblée ne lui permirent pas de connaître des deux propositions avant le 16 décembre. C'était la première fois qu'elle délibérait sur les questions de douane, et ce devait être la dernière ; elle leur consacra à peine quelques heures. La minorité du comité d'économie politique eut pour organes, dans cette discussion, MM. de Reden, Mohl et Eisenstück. Ce dernier, dans un discours animé, rappela les promesses du mois de mai. « Alors, dit-il, on ne mettait en doute, sur aucun point de l'Allemagne, que l'unité commerciale et la protection des intérêts matériels sortiraient des débats de l'assemblée. Tout a bien changé depuis cette époque. Il faut aujourd'hui défendre des principes, qui alors s'entendaient d'eux-mêmes et n'avaient pas besoin d'organes. » Après avoir combattu les préjugés qui arrêtaient l'accession du nord à l'union douanière, en montrant combien avait été vaine, en 1836, la crainte d'une grande partie du midi, si prononcé depuis en faveur des droits protecteurs, M. Eisenstück ajoutait : « S'il est vrai, ainsi que l'a dit un membre de cette assemblée, que l'État fédéral allemand soit menacé d'une dislocation, si le peuple allemand est encore une fois trompé dans ses plus nobles espérances, c'est le moment de sauver au moins du naufrage l'unité

et la sécurité des intérêts matériels. » MM. Franck et Stahl répondirent que l'unité commerciale de l'Allemagne était la conséquence nécessaire de son unité politique, mais qu'elle devait la suivre et non la précéder; qu'en la décrétant sur l'heure, on prendrait une résolution prématurée, et par cela même inutile ou dangereuse. M. Duckwitz demanda de nouveau à l'assemblée le témoignage de confiance qu'il attendait depuis trois mois, et ce témoignage lui fut accordé par 262 voix contre 175.

Le même jour, le parlement rejeta un paragraphe additionnel proposé par M. Hœfken, pour que l'unité commerciale fût accomplie au plus tard le 1er mars 1849, et une motion de M. Mohl à l'effet d'autoriser le gouvernement à ouvrir des négociations commerciales avec l'Autriche au sujet des provinces non allemandes.

Dans les termes où la question avait été posée dans ce débat, lorsque le rapporteur de la majorité du comité d'économie politique, M. Stahl, avait déclaré professer, quant au fond, les opinions de la minorité, ni l'assemblée nationale, ni le ministre ne pouvaient avoir contracté d'engagement économique. Le vote avait été politique avant tout; la droite avait donné au cabinet sorti de son sein la majorité contre la gauche. Cependant, comme les députés du nord avaient soutenu le ministre, et que les protectionnistes les plus prononcés, les plus impatients, l'avaient combattu, les tendances commerciales de M. Duckwitz tombèrent en suspicion, et il se crut obligé de démentir publiquement le bruit accrédité de sa conversion au libre échange. Il fut déclaré par une note insérée dans un journal de Francfort que le ministre du commerce de l'empire n'était pour

rien dans un projet de tarif rédigé par des représentants du nord, et qu'il demeurait fidèle à son rôle d'intermédiaire et de conciliateur entre les partis extrêmes.

La pensée de M. Duckwitz, en demandant un vote dilatoire, avait été clairement exprimée, un mois auparavant, dans un article de la *Gazette du Weser*. Cet article combattait à la fois l'idée qu'avait émise à cette époque M. le baron de Reden de l'adoption provisoire, par toute l'Allemagne, à partir du 1er janvier 1849, du tarif modifié du Zollverein jusqu'au vote d'un nouveau tarif par le parlement, et celle du gouvernement prussien, qui aurait désiré l'immédiate incorporation dans le Zollverein de tous les États allemands, moins l'Autriche, sous des conditions à régler avec chacun par voie diplomatique, en attendant une révision ultérieure de la législation des douanes. L'un et l'autre système étaient condamnés, comme ne faisant que créer un provisoire; celui de la Prusse était le plus mauvais des deux, parce qu'il enlevait à l'assemblée nationale et au pouvoir central leurs pouvoirs en matière de douane, et qu'il ne pouvait enfanter rien d'homogène et de rationnel. Il fallait à l'Allemagne une unité commerciale définitive; le moment n'était pas encore venu de l'établir; jusqu'à ce que la constitution fût achevée, que la situation des différents États fût définie et que la nouvelle fédération fût reconnue par l'étranger, on devait se borner à la préparer par l'élaboration de bons projets de loi et par des négociations. Les travaux préliminaires étant terminés, l'Allemagne se produirait ensuite avec plus d'autorité comme unité politique et commerciale à la fois.

Le vote du 16 décembre 1848 eut pour résultat la dénonciation, par le Mecklembourg, de son traité avec la

France, par le Hanovre et par Oldenbourg, des traités qui les liaient aux États-Unis. Le parlement germanique, où plus d'un membre commençait déjà à douter de sa mission, possédait encore assez d'influence pour que les gouvernements de ces États s'empressassent de déférer à l'invitation que le pouvoir central leur avait adressée à cet égard.

Cependant les partis économiques étaient en présence et s'agitaient. Dès le commencement ils avaient saisi le parlement de pétitions dont la teneur était bien différente, suivant qu'elles émanaient des districts manufacturiers de la Westphalie, du Wurtemberg, de Thuringe et de la Saxe, ou des places commerçantes de Hambourg et de Leipsick. Mais ils ne se bornèrent pas à de banales manifestations ni à de vagues généralités. Bientôt chacun d'eux prépara et publia son projet de tarif pour l'Allemagne, avec exposé de motifs et documents à l'appui.

Ce fut le parti du libre échange qui prit l'initiative. Les délégués du commerce du nord, des provinces prussienne de la Baltique, du Mecklembourg, du Schleswig-Holstein, de Lauenbourg, de Hambourg et de Lubeck, du Hanovre et d'Oldenbourg, avec ceux de deux grandes places de foire de Leipsick et de Francfort-sur-le-Mein, s'étaient réunis dans cette dernière ville, alors le cœur de l'Allemagne, et, du mois d'août au mois de septembre, ils avaient mis en commun leurs lumières. Ils avaient d'abord essayé de s'entendre avec des fabricants du Zollverein, pareillement réunis à Francfort; mais, n'ayant pu y réussir, ils s'étaient décidés à entreprendre un travail séparé. Ils s'attachèrent du moins à donner satisfaction, suivant leurs idées, à tous les intérêts financier, agricole, manufacturier, commercial et maritime des di-

verses parties du pays. A l'égard de l'Autriche, soumise encore au régime prohibitif, une période de transition leur paraissait indispensable avant qu'elle pût associer ses destinées à celles du reste de l'Allemagne. Leur projet de tarif, publié le 23 novembre 1848, reposait sur les six bases ci-après : 1° franchise, à l'importation, des denrées alimentaires de première nécessité ; 2° sur les autres objets naturels de consommation, notamment sur les denrées coloniales, le vin et les fruits du midi, droits d'entrée, ramenés au taux auquel ressortait le tarif prussien de 1818 d'après la valeur de ces objets à cette époque, et de plus calculés de manière que, sur aucun article, ils n'excédassent le taux le plus bas d'où l'on pût espérer la plus forte recette ; 3° franchise des matières utiles aux fabriques et des produits à demi fabriqués, ou droits d'entrée minimes, ne dépassant pas dans la règle 3 p. 100 de la valeur ; 4° sur les produits fabriqués, droits d'entrée ressortant en moyenne à 10 p. 100 ; 5° abolition de tous les droits de sortie ; 6° point de loi de navigation ni de droits différentiels. Il faut ajouter à ces bases principales l'abolition de tous les droits de transit, la cessation du monopole du sel dans les États particuliers, celle des droits intérieurs de passage sur la bière, l'eau-de-vie et le tabac, et le refus de toute prime de sortie sous quelque forme et sous quelque prétexte que ce fût.

Les auteurs de ce projet s'attendaient à des objections de trois côtés différents, aux objections des administrations financières, à celles des fabricants, à celles, enfin, des habitants du littoral. Les administrations verraient le déficit dans les réductions sur certaines denrées et sur les produits d'une fabrication incomplète ; les fabricants, la ruine certaine de l'industrie allemande, dans l'absence

de droits protecteurs; quant aux habitants du littoral, accoutumés à des taux beaucoup plus bas, ou même exempts de tout droit de douane, ils verraient la cherté de la vie dans les droits relativement élevés que supportaient les objets manufacturés et les denrées coloniales. Les auteurs du projet opposaient aux craintes de déficit les bons résultats des dégrèvements récemment opérés en Angleterre, et la source de recette ouverte par les droits fiscaux sur les produits fabriqués. Pour rassurer les fabricants sur les conséquences d'un droit de 10 p. 100, qui, disaient-ils, dépassait l'intention primitive du tarif du Zollverein, et suffisait amplement aux bonnes industries, ils leur signalaient les avantages que leur procurerait la faible taxation des matières brutes ou à demi élaborées; ils leur montraient un large dédommagement à la concurrence étrangère dans le nouveau débouché que leur offriraient les riches pays du littoral, et dans un notable développement du commerce d'exportation. Aux populations du nord, ils alléguaient la nécessité de quelques sacrifices pour répondre à ceux que consentirait le Zollverein dans un intérêt commun.

Ce tarif (1), qui reproduisait, à très-peu près, le libellé de celui du Zollverein, était l'expression fidèle et habile des opinions de la Société allemande du libre-échange, dont le siége était à Hambourg; il fut donc adopté et vivement appuyé par elle. Mais, en d'autres régions, il n'obtint pas le même succès. On a dit plus haut que le pouvoir central en avait décliné la solidarité. Sa libéralité fut qualifiée d'imprudente au double point de vue des finances et de l'industrie. En appliquant les taux proposés

(1) Il eut pour principaux rédacteurs deux statisticiens distingués, MM. Sœtbeer, de Hambourg, et Junghanns, de Leipsick.

au commerce du Zollverein en 1846, y compris la sortie et le transit, on trouvait une diminution d'environ 14 millions de thalers, soit de plus de moitié, dans les recettes, diminution que l'accroissement le plus vaste des importations atténuerait à peine de 4 millions ; et à ce sujet on faisait cette observation piquante et judicieuse, que, s'il était vrai qu'en finances deux fois deux ne fissent pas toujours quatre, trois ôtés de six ne donnaient pas toujours six, mais ne laissaient souvent que trois. En matière de produits fabriqués on contestait l'efficacité de ces droits fiscaux impliquant une raisonnable protection ; si ces droits fiscaux étaient minimes, il s'ensuivrait une importation considérable, par suite une bonne recette pour la douane, mais en même temps de grandes pertes pour l'industrie ; s'ils étaient élevés, leur vertu protectrice serait réelle, mais leur résultat financier insuffisant. Sur quoi se fondait-on pour limiter, dans tous les cas, la protection à un taux fixe et absolu ? Le maximum arbitraire de 10 p. 100 avait été énoncé en effet dans la loi de douane prussienne de 1818 ; mais il n'avait pas été reproduit en 1833 par celle du Zollverein. Resté sans application dès l'origine, ce principe avait été, depuis, complétement abandonné.

Ainsi attaquée, ainsi impuissante à conquérir des adhésions en dehors d'un certain rayon géographique, l'œuvre des délégués de quarante villes ne représentait rien de plus que les intérêts et les vœux d'une respectable minorité.

Le parti opposé n'était pas resté inactif. Une société pour la défense du travail national s'était organisée à Francfort, et en peu de mois elle prit un immense développement. Elle recrutait ses nouveaux adhérents, non-

seulement parmi les manufacturiers, mais parmi les artisans, parmi les ouvriers eux-mêmes. La désorganisation du travail, à cette époque, favorisait sa propagande. Sans couleur politique, elle trouvait cependant de vives sympathies dans l'exaltation nationale de l'opinion démocratique. Son président était un grand personnage, le prince de Hohenlohe. Elle avait pour organe le journal que Frédéric List avait fondé (1).

Son projet de tarif parut à la fin de janvier 1849. C'était la mise en œuvre de maximes incessamment répétées depuis quelques années et devenues populaires dans une grande partie de l'Allemagne. La Société s'y proposait deux objets : assurer la prospérité de toutes les branches du travail national, trouver aux gouvernements des recettes suffisantes. Pour relever l'industrie allemande, si brillante au moyen âge, de l'infériorité relative à laquelle le morcellement du territoire et une mauvaise législation l'avaient réduite depuis deux siècles, elle comptait sur l'unité commerciale, avec un bon système de protection. L'histoire de l'Angleterre, celle de la France, celle des États-Unis, celle même de l'Allemagne depuis la fondation du Zollverein, montraient, suivant elle, que la protection vis-à-vis de l'étranger était loin d'être, comme on le prétendait, une prime à la paresse, et que le travail du pays trouvait dans la concurrence intérieure un stimulant efficace. Dût-elle ne pas avoir pour conséquence le progrès de l'industrie allemande, la protection, dans l'état actuel du monde, était au moins nécessaire pour sa défense. La Société, du reste, n'entendait nullement exclure, mais seulement limiter la concurrence étrangère. Elle repoussait avec énergie la prohibition inscrite

(1) Il était rédigé alors par M. Théodore Tœgel.

alors dans les tarifs de France, d'Autriche et de Russie, depuis peu effacée de ceux de l'Angleterre. Si elle maintenait certains taux élevés du Zollverein, bien qu'ils ne fussent pas utiles en temps ordinaire, c'est qu'elle y voyait une garantie contre ces crises commerciales dans lesquelles un peuple manufacturier versait à vil prix, sur les marchés extérieurs, le trop-plein de sa production, de manière à ébranler les fabrications les plus robustes. En proposant quelques aggravations, elle ne faisait que rendre logique et conséquent avec lui-même un tarif qui avait exclu de sa protection, d'une part la production de ce qu'on appelait les articles demi-fabriqués, c'est-à-dire la filature, de l'autre celle des articles fins, ce qui avait porté toutes les forces sur les qualités communes, moins avantageuses au point de vue du salaire, et créé en Allemagne un prolétariat de tisserands. Elle élevait aussi les droits d'entrée sur quelques produits du travail manuel et de la petite industrie. En même temps elle affranchissait de taxes fiscales, onéreuses à l'industrie, un grand nombre de matières, et distinguait, entre les objets passibles de ces taxes, ceux de luxe et de nécessité. Tout en tenant un compte sérieux des intérêts du trésor, elle augmentait sensiblement, en définitive, la liste des exemptions à l'entrée, bornait les droits de sortie à neuf articles, et, de même que ses adversaires, abolissait les droits de transit. Son projet se complétait par deux mesures, depuis longtemps employées ailleurs, mais nouvelles outre-Rhin (1); l'une consistait dans l'allocation de drawbacks équitables à l'exportation de quelques objets manufacturés, l'autre dans l'établissement de surtaxes

(1) Le système des drawbacks, cependant, était déjà appliqué dans le Zollverein au sucre raffiné et aux spiritueux.

sur les six plus considérables des produits transatlantiques, le coton, les peaux, le café, le sucre, le tabac et le thé, lorsque ces produits seraient importés par voie indirecte, même sous pavillon allemand.

La Société s'opposait avec orgueil son tarif à celui des délégués des villes du nord. Il était destiné à fonder, non pas à détruire ; il répondait à la situation réelle de l'Allemagne, non pas à un vague idéal; il satisfaisait aux vœux de 66 millions d'hommes contre 6 millions ou plutôt contre une poignée de négociants en marchandises étrangères : « Nous sommes, ajoutait-elle, les représentants de l'opinion du pays en ce qui touche ses intérêts matériels. » Dans ce chiffre de 66 millions était comprise la population de l'Autriche, de l'Autriche que la Société appelait la dernière ressource de l'unité allemande, et à l'entrée de laquelle dans le commun système de douanes elle attachait le plus haut prix.

En 1849, on le voit, lorsque les réformes douanières du Royaume-Uni étaient à peu près consommées, et que Cobden avait parcouru triomphalement tout le continent de l'Europe, le parti protectionniste allemand, plus nombreux et plus fort que jamais, persistait dans toutes ses prétentions comme dans toutes ses doctrines.

Ces prétentions, dans l'ensemble, n'étaient pas démesurées. Combien le projet de la Société n'était-il pas moins restrictif que la législation en vigueur dans les principaux pays ! Plus logique que le tarif du Zollverein comme tarif protecteur, il était plus libéral à quelques égards; il évitait les complications comme les rigueurs inutiles, et il n'accusait pas son point de vue d'une manière aussi exclusive que le projet rival. Il l'accusait trop encore, cependant. N'était-ce pas, par exemple, une

imprudente et inutile concession aux vignerons du midi que le maintien sur les vins étrangers du droit de 8 thalers par quintal, qui ressortait à 100 p. 100 en moyenne et s'élevait jusqu'à 150 p. 100 sur les vins ordinaires de France? Ce droit, comme l'avaient fait remarquer avec raison les délégués du commerce du nord, ne pouvait pas être supporté par le littoral allemand, où la consommation des vins étrangers était générale et n'était pour ainsi dire pas taxée. On se faisait illusion, si on espérait substituer ainsi au vin de France, entré dans les habitudes, et qui convenait à la santé comme au goût des habitants, les vins ordinaires du Rhin et de la Moselle. Le droit exorbitant du Zollverein avait fait gagner du terrain à ces derniers dans la Hesse-Électorale, dans la Thuringe, en Saxe et à Berlin; mais il avait purement et simplement restreint la consommation du vin dans les provinces prussiennes de la Baltique, il n'y avait pas accru d'une manière appréciable le débouché des vins allemands; tout portait à croire qu'il en serait de même sur le reste du littoral. On trouvait en outre dans le projet protectionniste quelques taux de droits inusités en Allemagne. Dans sa juste réaction contre un vice évident du tarif du Zollverein, qui soumettait à un seul droit au poids toutes les qualités d'un même article, prohibant ainsi les communes et touchant à peine les fines, la Société du travail national allait trop loin ; elle attendait trop de l'élévation des droits pour le perfectionnement de l'industrie allemande, oubliant qu'il y a un degré de finesse auquel la fabrication ne peut atteindre que par le savoir et par le goût.

Deux exemples, qui se rapportent à l'une des grandes industries du dix-neuvième siècle, donneront une idée

de la différence des deux projets entre eux et avec le tarif du Zollverein en matière de protection. Le Zollverein imposait, à l'entrée, les fils écrus de coton, sans distinction de numéro, à trois thalers par quintal. Le projet libre-échangiste établissait deux taux distincts, d'après le numéro, soit 15 gros d'argent et un thaler; le projet protectionniste en admettait quatre, 4, 5, 6 ou 8 thalers. Sur les tissus de la même matière, au droit unique de 50 thalers par quintal le premier des deux projets substituait, suivant les espèces, 5, 10, 30 et 50 thalers, et le second 33 thalers, 10 gros, 30, 100 et 200 thalers. L'un et l'autre s'accordaient pour faire disparaître une simplicité irrationnelle et injuste; mais quelle distance entre les taux de chacun!

Une question particulière, qui se rattachait étroitement à celle du tarif des douanes, ne partageait pas moins les esprits, celle du maintien des ports francs ou de l'adoption du système des entrepôts. En thèse générale, si l'on considère, hors de l'Allemagne, les ports maritimes les plus florissants, Londres, Liverpool, Amsterdam, Anvers, le Havre, qui possèdent depuis longtemps des entrepôts, New-York, qui en a été doté seulement en 1846, l'expérience est hautement favorable à ce système; elle montre qu'il concilie merveilleusement les exigences d'une législation de douane, même rigoureuse, avec les facilités utiles au commerce, et en particulier au commerce de transit et de réexportation. Mais, outre-Rhin, les franchises de port étaient anciennes et avaient porté les meilleurs fruits; on conçoit dès lors que les villes qui les possédaient ne sacrifiassent pas volontiers ce qu'elles étaient accoutumées à considérer comme une condition de leur prospérité. Dans le

mémoire précédemment analysé, M. Duckwitz, sans exprimer, comme on l'a dit, une préférence absolue, avait fait valoir avec quelque force, cependant, les considérations en faveur des entrepôts. Suivant lui, les deux systèmes laissaient au commerce, en dernière analyse, la même liberté d'action. Si celui des ports francs l'affranchissait de formalités inévitables sous le régime des entrepôts, ce dernier, d'autre part, lui épargnait le paiement de droits d'entrée et de sortie, droits minimes, il est vrai, qui, à Hambourg, n'étaient que 1/2 et 1/8 p. 100, à Brême de 2/3 et 1/3 p. 100, mais qui, dans de grandes opérations, lui imposaient des frais considérables; et il était d'ailleurs plus favorable au commerce des produits du pays. En présence d'une telle opinion, les alarmes de Hambourg trouvèrent un interprète dans un de ses représentants; M. Sœtbeer publia, pour la défense d'une institution essentiellement allemande, comme il la qualifiait, un écrit riche en données statistiques et en science commerciale. L'existence des franchises était, notamment, à ses yeux, une question de vie et de mort pour le commerce intermédiaire des Anséates. Sous ce régime traditionnel, ils avaient toute latitude dans leurs propres magasins pour choisir, préparer, assortir, entre les marchandises qui leur affluaient de tous les points du globe, les qualités et les espèces qui convenaient aux peuples du nord; et la composition des assortiments était devenue pour eux une véritable science à laquelle ils devaient en grande partie leurs succès. Ils devaient, en particulier, leur vaste commerce de vins à l'absence de tout contrôle de l'autorité, à la faculté de conserver sous leurs yeux ces liquides, de les soigner librement, de leur faire subir, à leur gré, les manipulations convena-

bles. Le système des entrepôts apporterait des entraves à ces opérations. M. Sœtbeer s'attachait d'ailleurs à établir qu'entre la prospérité des ports francs et celle du commerce de l'Allemagne en général, il existait une intime solidarité. Tel ne fut pas l'avis de la Société pour la défense du travail national; elle se prononça catégoriquement contre des franchises qui isolaient de la nation les places maritimes et portaient préjudice à l'exportation des produits de l'industrie allemande.

Concilier des intérêts si opposés, des prétentions si contradictoires, provoquer de mutuelles concessions, sans lesquelles la fusion projetée n'était pas possible, même avec un vote de majorité, était pour le ministre du commerce de l'empire une tâche des plus ardues. Mais cette tâche fut épargnée à M. Duckwitz. Lorsque le parlement germanique, bien diminué en nombre et en popularité, eut offert inutilement au roi de Prusse un vain titre impérial au nom d'une constitution mortenée, c'en fut fait de l'unité politique de l'Allemagne, et ainsi s'écroula la base sur laquelle on avait voulu asseoir son unité douanière et commerciale. Tant de travaux du ministre, comme des deux partis économiques, tant d'efforts et d'agitation étaient frappés de stérilité; ou du moins il n'en restait que quelques matériaux pour un édifice à venir.

Dans cette année 1849, qui vit le naufrage de si vives espérances, le patriotisme allemand, tristement réveillé d'un beau rêve, tomba dans un découragement profond. Éclairés bientôt par cette douloureuse expérience, les meilleurs esprits revinrent à des idées plus justes sur les destinées véritables de leur pays, sur l'unité qu'il comportait. Une page des conversations de Goethe avec

Eckermann reproduisait l'opinion émise sur ce point par un grand homme, quelquefois méconnu, parce que sa puissante et saine intelligence avait échappé aux illusions de ses contemporains. On cita, on commenta cette page comme un enseignement plein d'autorité. Peut-être la traduction n'en sera-t-elle pas déplacée ici.

« Je ne me préoccupe pas, disait Goethe, de l'unité de l'Allemagne. Nos bonnes routes et nos chemins de fer à venir y contribueront pour leur part. Qu'avant tout l'Allemagne soit unie par la mutuelle affection de ses habitants; et qu'elle le soit toujours contre l'ennemi extérieur. Qu'elle soit une, en ce sens que le thaler et le gros aient le même cours dans toute son étendue, et que ma malle, en voyage, traverse, sans être ouverte, ses trente-six États. Qu'entre États allemands on cesse de se distinguer par ces mots : Le pays et l'étranger. Que l'Allemagne, enfin, soit une pour les poids et les mesures, pour le commerce et pour cent autres choses.

« Mais si l'on fait consister l'unité de l'Allemagne dans l'existence d'une grande et unique capitale pour un très-vaste empire; si l'on suppose à cette capitale la puissance d'assurer, avec le développement de quelques beaux génies, le bien-être de la masse des habitants, on est manifestement dans l'erreur. Un État a été comparé à un corps animé qui possède plusieurs membres; sa capitale en est comme le cœur, d'où la vie et la santé se répandent dans les divers membres placés plus ou moins près de lui. Si les membres sont très-éloignés du cœur, la vie ne s'y fera sentir que faiblement. Un Français de beaucoup d'esprit, M. Charles Dupin, a dressé une carte de la civilisation en France, et fait ressortir, par des teintes claires ou sombres, le plus ou moins de lumières

qu'offre chaque département. Or, c'est dans les provinces du midi, les plus éloignées de la capitale, que se trouvent les départements marqués de noir. En serait-il de même, si la belle France, au lieu d'un seul grand centre, possédait dix foyers de lumière et de vie? Qu'est-ce qui fait la grandeur de l'Allemagne, sinon cette culture générale si merveilleuse, qui embrasse également toutes ses parties? Or, les diverses résidences princières ne sont-elles pas les foyers d'où cette culture émane, et qui l'entretiennent? Supposez que, depuis deux siècles, nous n'eussions que deux capitales, Vienne et Berlin, ou même une seule; où en serait la culture intellectuelle de l'Allemagne? Où en serait sa prospérité matérielle, qui s'y rattache si étroitement? L'Allemagne possède plus de vingt universités, plus de cent bibliothèques publiques, réparties sur tout son territoire. Les collections d'objets d'art ou d'histoire naturelle sont également très-nombreuses; car chaque prince s'est appliqué à rapprocher de lui le bon et le beau. Les gymnases et les écoles industrielles surabondent. Il n'y a pas en Allemagne un village qui n'ait son école. Où en est la France sous ce dernier rapport? Ajoutons les théâtres, au nombre de plus de soixante-dix, ces moyens de haute éducation publique qui ne sont point à dédaigner. Nulle part le goût et la culture de la musique ne sont répandus au même degré qu'en Allemagne. Voyez Dresde, Munich, Stuttgard, Cassel, Brunswick et tant d'autres villes. Songez aux puissants éléments de vie qu'elles renferment, à l'influence qu'elles exercent autour d'elles; existerait-il rien de semblable, je vous le demande, si ces villes n'étaient pas depuis longtemps des résidences princières?

« Francfort, Brême, Hambourg, Lubeck sont de

grandes et brillantes cités, dont l'influence sur la prospérité de l'Allemagne est incalculable. Resteraient-elles ce qu'elles sont, si elles perdaient leur souveraineté, et n'étaient plus que de simples villes de province incorporées à un vaste empire allemand? J'ai lieu d'en douter. »

Ces réflexions, fort naturelles chez le glorieux enfant de la ville libre de Francfort, chez l'hôte illustre de la cour de Weimar, ne détruisent pas la vérité reconnue, que, parmi les États, comme dans les trois règnes de la nature, les organisations unitaires et centralisées sont les plus parfaites; elles ne porteront pas un Français à envier le sort de l'Allemagne. Mais elles rappelaient aux Allemands les compensations précieuses que leur offrait le morcellement, et, en les dissuadant de toucher imprudemment à l'œuvre de l'histoire sur un territoire étendu et varié dont les limites sont indécises, elles les encourageaient à la poursuite d'une unité moins difficile à atteindre que celle qui leur avait échappé.

Le parlement germanique, avec quelque apparence de raison, avait subordonné l'unité commerciale à l'unité politique, qu'il espérait pouvoir saisir, mais qui n'était qu'un mirage. Le charme une fois détruit, et l'unité politique passée à l'état de chimère, l'achèvement de l'unité commerciale, déjà en partie réalisée, redevenait en Allemagne l'intérêt essentiel et prépondérant. Comme précédemment, on n'avait plus, pour y arriver, que la voie lente et laborieuse des négociations diplomatiques.

CHAPITRE II.

QUELQUES MOTS SUR LA CENTRALISATION DES PÉAGES EN SUISSE.

Dans la même entreprise où l'Allemagne avait tristement échoué, une petite confédération voisine obtenait, vers la même époque, le succès le plus complet. Par la centralisation politique, la Suisse parvenait à la centralisation de ses péages.

Jusqu'en 1849, le régime commercial de la Suisse présentait quelque analogie avec celui de l'Allemagne avant la fondation du Zollverein. Elle avait, ce qui manquait à l'Allemagne, un tarif d'entrée fédéral, dont la dernière rédaction datait de 1841, et qui contenait deux taux de droits minimes, l'un de 2 batz par quintal (59c 1/3 par 100 kilog.) sur toutes les *marchandises fabriquées et travaillées*, l'autre de 1 batz (29c 2/3) sur les autres articles, excepté les objets de première nécessité, qui étaient exempts. Mais de plus, comme chaque État outre-Rhin, chacun des cantons helvétiques avait son tarif particulier, dont les taux variaient, et l'on n'évaluait pas à moins de 300 les bureaux de douane du pays.

Que l'exemple du Zollverein ait de bonne heure agi sur les cantons, particulièrement sur ceux qui touchent à l'Allemagne, et qu'il y ait fait naître le désir d'une association semblable, on le conçoit sans peine, et le fait est constant. L'idée de la translation des péages aux frontières extérieures avait été émise en Suisse, dès le temps où Rossi habitait et représentait Genève, c'est-à-dire

dans les années de réformes politiques qui suivirent la révolution française de 1830. On la retrouve dans un écrit publié en 1840 par un homme qui a été plusieurs années secrétaire de la Confédération, M. Gonzenbach. Mais elle ne commença qu'en 1842 à être sérieusement agitée. L'année suivante une brochure d'un banquier de Fribourg, M. Schmuts, où un plan d'association était formulé avec détail, contribua fortement à l'accréditer, et le 10 septembre on vit les délégués des sociétés industrielles de divers cantons se réunir à Zofingen, en Argovie, pour fonder une société industrielle helvétique, qui se donnait pour mission de préparer l'unité commerciale et douanière de la Suisse. La société choisit Berne pour siége de son comité central, et mit à sa tête le landamman de ce canton, M. Bloesch, qui prit à l'affaire une part active. Une feuille mensuelle, qui parut au commencement de 1844 à Zurich, lui servit d'organe. Vers la même époque, en décembre 1843, M. Schopfer prenait dans le grand conseil de Vaud l'initiative d'une proposition tendant à centraliser les péages, et la question fut avancée encore par la publication d'un rapport remarquable de la commission d'experts fédéraux en matière de commerce.

A partir de ce moment, l'utilité de la mesure fut généralement reconnue en Suisse; mais beaucoup d'esprits mettaient en doute la possibilité de l'exécution, en présence d'intérêts locaux des plus divergents et des plus rétifs. Le Zollverein helvétique pouvait se réaliser de deux manières, par la diète ou pour toute la Confédération, ce qui avant les événements de la fin de 1847 était extrêmement difficile, ou par un arrangement volontaire, par un *concordat* entre plusieurs cantons, auquel les

autres cantons pourraient ensuite successivement adhérer. Ce dernier mode, on le sait, avait été suivi en Allemagne ; seulement la ratification de la diète, qui n'avait pas été nécessaire à l'Association allemande, était requise pour tout concordat de douane en Suisse; ce fut ce mode que l'on préféra.

Le premier essai fut tenté en 1845 par Berne et Soleure. Mais le concordat qu'ils conclurent ne fut pas soumis à l'approbation de la diète, d'autres cantons voisins ayant manifesté le désir de s'entendre avec eux pour former une association plus étendue. En août 1846 les délégués de Berne, Argovie, Soleure et Bâle-Campagne arrêtèrent les bases d'un nouveau concordat. Adopté par les grands conseils de ces cantons, cet acte vint échouer devant le conseil cantonal de Bâle-Campagne, lequel, toutefois, chargea le conseil exécutif d'entamer de nouvelles négociations. Enfin, sur l'appel fait par Berne le 16 août 1847 et sous l'influence d'une irritation commune contre ce qu'ils appelaient l'inhumanité des pays voisins dans la récente disette, douze cantons ou demi-cantons, savoir : Zurich, Berne, Glaris, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell extérieur, Saint-Gall, les Grisons, Argovie et Thurgovie, envoyèrent en septembre suivant leurs représentants à Aarau, canton d'Argovie, et il se tint dans cette ville d'intéressantes conférences.

On y débattit et l'on y résolut provisoirement les questions relatives, non-seulement au tarif des douanes, mais aux différents péages intérieurs, aux droits de consommation, de chaussée et de pontonnage. A quelques exceptions près, comprenant en particulier les droits de consommation sur le vin et sur les tabacs, ces dernières

taxes devaient être abolies. En ce qui touche le tarif des douanes, deux systèmes étaient en présence, celui de Berne et celui de Zurich. Adopterait-on un droit unique d'après le poids, ou des taux de droits différents? Distinguerait-on entre les matières brutes et les produits fabriqués? Demanderait-on au tarif de l'association des recettes équivalentes ou supérieures à celles dont jouissaient les cantons? Les opinions les plus diverses furent émises sur tous ces points; mais le système des droits gradués finit par prévaloir, et l'on distingua à l'entrée huit catégories de marchandises, dont sept payaient par quintal, depuis 6 francs de Suisse jusqu'à 3 rapps, et dont la huitième, composée des voitures et des animaux vivants, était taxée au nombre. Quant à l'organisation du Zollverein helvétique, elle ressemblait beaucoup à celle du Zollverein allemand. Elle en différait, néanmoins, à quelques égards; par exemple, tout en exigeant l'unanimité pour les changements au traité d'association et aux tarifs, elle autorisait l'adoption, aux deux tiers des voix, des mesures de représailles à prendre contre l'étranger. La durée du concordat, enfin, était fixée à six ans.

Certains détails restaient à régler, et une nouvelle réunion devait avoir lieu dans peu de temps à Aarau, pour arrêter des résolutions définitives. Eût-elle réalisé les espérances qu'on fondait sur elle? Et dans ce cas, l'union douanière sortie de ses délibérations fût-elle née viable? Eût-elle possédé assez de force d'expansion pour embrasser peu à peu les autres cantons suisses? Toute hypothèse à cet égard serait oiseuse. La réunion fut empêchée par la guerre civile qui éclata à la fin de la même année et qui trancha violemment le nœud gordien de la question des péages.

La victoire remportée par la diète sur le Sonderbund fit prévaloir en Suisse le principe d'unité sur celui de morcellement; et dès lors il ne put plus être question d'un concordat sur le modèle du Zollverein allemand. Indépendamment des forces militaires qui relevaient déjà du pouvoir central, on voulut centraliser les péages, ainsi que la fabrication des monnaies et les postes, et la nouvelle constitution fédérale de 1848 satisfit à ce vœu. Ses articles 23 à 32 formulèrent à ce sujet quelques dispositions générales, dont je crois devoir donner ici la substance.

Les péages relèvent de la Confédération. La Confédération *a le droit*, moyennant indemnité, de supprimer, en tout ou en partie, les différents péages sur terre et sur eau, et de percevoir à la frontière suisse des droits d'importation, d'exportation et de transit. *Elle est tenue* de racheter les péages et droits de chaussée qui affectent le transit. Les droits d'entrée seront aussi bas que possible sur les matières premières de l'industrie et sur les denrées de première nécessité ; ils frapperont spécialement les objets de luxe. Les droits de sortie et de transit seront très-modérés. A ces nouveaux péages généraux seront réunis les droits que la Confédération a jusqu'ici perçus à ses frontières. Toutefois les cantons qui perçoivent actuellement des droits de consommation sur les vins et les boissons spiritueuses, sont autorisés à en continuer la perception, en s'appliquant à gêner la circulation le moins possible, et sans pouvoir augmenter ces droits sur les vins et boissons spiritueuses d'origine suisse, lesquels doivent être taxés moins fortement que les mêmes produits de l'étranger. De plus, la Confédération peut accorder de nouveaux droits de chaussée et de pontonnage

pour des entreprises vraiment nationales, et exigeant des dépenses extraordinaires. Le produit des péages fédéraux doit être appliqué d'abord à indemniser les cantons ; c'est le surplus seulement qui sera versé dans la caisse fédérale. L'indemnité sera réglée sur le pied de 4 batz (environ 60 centimes) par habitant. Ceux des cantons dont le déficit ne se trouverait pas ainsi couvert, recevraient une somme complémentaire, calculée d'après la moyenne de leurs revenus de 1842 à 1846. L'indemnité pour les droits de chaussée et de pontonnage sera payée jusqu'à parfait remboursement des sommes employées à la construction des chemins et des ponts.

Ces dispositions du nouveau pacte fédéral, où l'on remarquera celle qui confère aux vins indigènes un privilége sur les vins étrangers, avait fait faire un grand pas à la question de la centralisation des péages. Néanmoins il pouvait encore s'écouler beaucoup de temps avant l'application des principes ainsi posés. Car, si la constitution de 1848 donnait à la Confédération le droit de racheter les péages cantonaux, elle ne lui en imposait pas l'obligation, ou du moins elle limitait cette obligation au rachat des charges dont le transit était grevé. Mais la pensée centralisatrice qui venait de triompher par la force des armes, était impatiente de se réaliser. En matière de péages particulièrement, elle était poussée par le besoin de trouver de quoi pourvoir à de nouvelles dépenses fédérales, conséquence de la centralisation elle-même. Au commencement d'avril 1849, le conseil fédéral saisit l'assemblée fédérale d'un projet de loi sur les péages et d'un projet de tarif d'entrée, de sortie et de transit, conformes aux prescriptions du nouveau pacte, conformes aussi, dans leur esprit, aux résolutions des conférences

d'Aarau. Les propositions légèrement amendées furent votées à la fin de juin, et mises en vigueur le 1er février suivant.

Le nouveau régime laissait subsister, à titre provisoire ou à titre d'exception, quelques vestiges de l'ancien; il n'opérait pas moins une transformation des plus profondes. Le conseil fédéral était l'autorité supérieure exécutive et dirigeante en matière de péages; il était même investi d'un pouvoir législatif provisoire, notamment aux époques de disette et lorsque le commerce de la Suisse serait l'objet de restrictions considérables de la part de l'étranger. La Suisse se rappelait les prohibitions à la sortie des blés adoptées lors de la disette de 1847 par les puissances voisines, et diverses aggravations, surtout celles de la Belgique, dont d'autres contrées manufacturières avaient pu s'affranchir, mais que, paralysée par son morcellement, elle avait dû supporter. Le conseil fédéral, de plus, nommait les fonctionnaires et les employés aux péages. Sous ses auspices fonctionnait un nouveau département, dit du commerce et des péages; le directeur général, qui en était le chef, avait sous ses ordres des directeurs particuliers dans chacun des arrondissements entre lesquels la frontière suisse était divisée d'après les rapports géographiques et les langues.

Le nouveau tarif d'importation, d'exportation et de transit remplaçait à la fois les péages intérieurs et sur terre et sur eau, et les anciens droits fédéraux d'entrée. Il était calculé pour produire un peu plus que tous ces droits ensemble n'avaient précédemment rapporté; mais la somme qu'on lui demandait n'était que de 3 millions 200 mille francs de Suisse (4 millions 736 mille

francs de France); ce qui implique une grande modération dans les taux. Bien que le tarif eût sa liste d'exemptions, ni les matières premières, ni les denrées de première nécessité n'y étaient affranchies à l'entrée. La maxime, ailleurs acclamée, de ne taxer qu'un petit nombre de marchandises, n'avait pas prévalu en Suisse ; craignant d'avoir à employer des moyens coûteux pour percevoir, sur quelques articles, des droits élevés qui offriraient un appât à une trop facile contrebande, on avait préféré les imposer tous faiblement. Le tarif d'importation, indépendamment de quelques droits par collier (1) à la pièce et à la valeur, taxait la masse des marchandises d'après le poids, en adoptant pour unité le quintal de 50 kilos. Il les distingait en neuf classes, dont le taux variait de 1 batz à 100 (d'environ 30 c. à 30 fr. par 100 kilogr.), suivant qu'elles présentaient plus ou moins le caractère d'objets de nécessité ou de luxe, ou suivant qu'elles avaient reçu plus ou moins de main-d'œuvre, ou enfin qu'elles renfermaient plus ou moins de valeur sous un égal volume. La protection du travail national, que le nouveau pacte fédéral, on l'a vu, avait consacrée pour les vins, et qui comptait des partisans parmi les manufacturiers de la Suisse allemande, était nulle ou à peu près sous de tels droits; et la Suisse ne s'écartait pas de sa libéralité traditionnelle. Cependant la nouvelle législation indisposa les États allemands du midi, qui retirèrent à la Suisse le régime de faveur dont jouissaient ses principaux produits.

En 1851, l'adoption par la Suisse du système monétaire de la France exigea la révision d'un tarif rédigé d'après les anciennes bases. On saisit cette occasion

(1) Charge de quinze quintaux.

d'apporter à la législation de 1849 les modifications indiquées par l'expérience. Elles consistèrent dans de nouvelles facilités au commerce, dans une rédaction plus précise, dans une répression plus énergique de la contrebande, enfin dans le remaniement des taux sur divers articles. On eut en vue dans ce remaniement une certaine augmentation des recettes, pour faire face aux dépenses qu'entraînaient la création d'une université fédérale et la construction des chemins de fer. Mais, en définitive, la loi du 27 août 1851 restait, comme la précédente, empreinte d'un caractère de grande libéralité.

Populaire dans le canton du Vaud et dans la Suisse allemande, le nouveau régime avait rencontré ailleurs, surtout dans quelques cantons frontières, une forte résistance; imposé en quelque sorte par la force des armes à l'esprit cantonal, il s'était difficilement établi. Solennellement confirmé par le vote de 1851, il est aujourd'hui unanimement accepté. La dernière opposition, celle de Genève, a été calmée par l'entrepôt franc dont cette ville a été dotée en 1854.

Si, en France, la monarchie absolue n'a pu qu'ébaucher l'unité douanière, vœu des États généraux de 1614, et si nous avons eu besoin d'une révolution pour la consommer, on ne doit pas s'étonner que la Suisse fédérale n'ait dû également cette unité qu'à une révolution. Mais pourquoi a-t-elle réussi là où l'Allemagne a échoué? L'explication est facile. Bien que très-imparfaitement centralisée, la Suisse l'était cependant mieux que l'Allemagne; elle possédait déjà, à côté de ses péages intérieurs, un tarif fédéral d'entrée; son territoire était borné, et de petits cantons républicains ne faisaient pas obstacle au même degré que des royaumes de plus ou

moins d'étendue, et surtout que de puissantes monarchies, telles que celles des Hohenzollern et des Habsbourg.

CHAPITRE III.

LE PLAN D'UNION DOUANIÈRE AUSTRO-ALLEMANDE.

Avant la révolution de 1848, les gazettes allemandes, fidèlement copiées en cela par les journaux français, avaient l'habitude d'annoncer de temps en temps l'entrée plus ou moins prochaine de l'Autriche dans le Zollverein. Cette grande nouvelle, constamment démentie, manquait, non pas seulement de fondement, maismême d'apparence.

L'Autriche était restée en dehors du mouvement qui avait commencé le faisceau des intérêts matériels en Allemagne; et elle en avait laissé à la Prusse l'initiative avec tous les profits. Sa constitution territoriale et son régime économique pouvaient lui interdire le rôle dont la Prusse s'était emparée; mais elle ne s'était que médiocrementémue de l'œuvre du cabinet de Berlin. L'homme d'État, qui, durant une si longue période, présida à ses destinées, le prince de Metternich, s'était abstenu, en alléguant, dit-on, la maxime, qu'on ne devait pas s'opposer à ce qu'on ne pouvait empêcher, lorsque l'entreprise était une nécessité pour autrui. Étouffer la rivalité des deux grandes monarchies allemandes dans une alliance étroite contre l'esprit de révolution qui soufflait d'Occident, telle était sa première préoccupation. Il

n'apercevait pas l'influence attachée à la direction du Zollverein; il ne prévoyait pas que la Prusse grandirait par l'association, tandis que l'Autriche s'affaiblirait par l'isolement.

Or, l'hégémonie de la Prusse, pour parler la langue d'outre-Rhin, avait fait de grands progrès. On s'était habitué à considérer ses intérêts et les intérêts allemands comme solidaires, à ce point que la monarchie de Frédéric le Grand et l'Allemagne semblaient destinées à se fondre l'une dans l'autre. C'était l'ambition du peuple prussien comme de son gouvernement. En mars 1848, après l'échec subi par la royauté dans les rues de Berlin, Frédéric-Guillaume III avait essayé de la relever en parcourant, revêtu des insignes impériaux, sa capitale ensanglantée. Bientôt, pour flatter l'opinion allemande, il avait entrepris la guerre injuste et malheureuse du Holstein. C'était à lui que le parlement de Francfort avait décerné la couronne du nouvel empire. Le monarque prudent avait décliné l'offre chimérique d'une assemblée révolutionnaire expirante; mais peu après, en concluant, le 26 mai 1849, avec la Saxe et le Hanovre, le traité dit des Trois Rois, et en convoquant le parlement d'Erfurt, il s'était posé comme le chef d'une confédération qui correspondait dans l'ordre politique à ce qu'était le Zollverein dans l'ordre économique et commercial. En réprimant par ses armées l'anarchie qu'avait laissée après lui le parlement germanique, il avait d'ailleurs bien mérité du pays et fait reconnaître avec éclat son autorité.

Ainsi la maison de Habsbourg n'avait abdiqué la couronne d'Allemagne, portée par elle durant cinq siècles, que pour la céder à une maison rivale. Ainsi l'Autriche

se voyait menacée d'être rayée en quelque sorte de la liste des États allemands.

Remise à peine d'une effroyable dislocation où elle avait failli périr, la monarchie autrichienne était alors gouvernée par un cabinet habile, sous la présidence du prince de Schwartzemberg. Ce cabinet voulut détourner un coup fatal. Il comprit pourquoi l'Autriche avait perdu tant de terrain en Allemagne, et, afin d'y rétablir son influence, il résolut de substituer à une politique de restriction et d'isolement une politique de progrès et d'expansion. Il se porta le champion des intérêts économiques et commerciaux, afin de rentrer dans l'Allemagne par la même porte par laquelle on l'en avait fait sortir.

Celui des collègues du prince de Schwartzemberg à qui appartenait le rôle principal dans cette grande affaire, était le ministre du commerce, M. de Bruck. Comme beaucoup d'autres en Allemagne, M. de Bruck servait une puissance dans le territoire de laquelle il n'avait pas vu le jour. Né en 1798, à Elberfeld, aujourd'hui ville prussienne, au sein d'une famille bourgeoise, il avait commencé par être commis négociant à Bonn; c'était débuter comme notre Colbert. Il y avait suivi en même temps les cours de l'université. Un élan généreux décida de sa destinée et le fit Autrichien. En 1821, à l'âge de 23 ans, il quitta son pays natal avec l'intention de s'embarquer à Trieste et d'aller verser son sang pour l'indépendance des Hellènes. Le grand port de l'Adriatique le retint; le jeune Bruck y reprit, avec succès, la carrière du commerce. Un mariage l'y fixa, et il fonda le Lloyd autrichien, qui, sous sa direction, devint une belle et puissante institution maritime. Armateur riche et considéré, citoyen dévoué et utile, il reçut de l'empereur le

titre de baron. Mais ce furent les événements de 1848 qui l'appelèrent à la vie politique et lui ouvrirent le chemin des honneurs. Représentant de Trieste au parlement de Francfort, et bientôt envoyé de l'Autriche auprès du vicaire impérial, ses rares facultés et son expérience d'homme d'affaires le désignèrent au choix de l'homme d'État qui réorganisait la monarchie ébranlée. Je n'ai pas à retracer son activité réformatrice et ses nombreuses créations, d'abord comme ministre du commerce, plus tard comme ministre des finances, encore moins ses diverses missions diplomatiques. Il s'agit uniquement ici du promoteur de l'union austro-allemande; à ce seul titre, M. de Bruck méritait une mention particulière dans le présent exposé.

Le premier indice des intentions du gouvernement autrichien fut donné par les nouveaux ministres, lors d'un congrès des administrateurs de chemins de fer qui se tint à Vienne en octobre 1849. M. de Bruck les fit entrevoir dans une allocution prononcée à la fin d'un banquet; lui et M. de Schmerling s'en expliquèrent ouvertement dans des conversations particulières avec ceux des délégués dont ils avaient été les collègues dans l'enceinte de Saint-Paul à Francfort. « Nous sommes Allemands, dirent-ils; comment avez-vous pu croire que nous voulions cesser de l'être? Ce serait détruire notre histoire, et renoncer à notre position en Europe. Nous voulons réorganiser l'Allemagne en y rattachant plus que jamais la monarchie autrichienne par un Zollverein général. » Ces conversations répétées causèrent parmi les hommes politiques une certaine rumeur.

Quelques jours après, le 26 octobre, la *Gazette de Vienne* exposa, dans un article étendu, toute une série

de propositions sur les moyens de préparer une association des douanes austro-allemandes. Une telle association, suivant le journal, n'était point une chimère; c'était une conception sérieuse, dont la réalisation, loin de porter atteinte à aucun intérêt essentiel, devait donner satisfaction aux intérêts et aux vœux divers des différents groupes commerciaux de l'Allemagne. Ces groupes étaient au nombre de trois : l'Autriche, le Zollverein et l'Allemagne du nord. L'Autriche avait à passer du système de la prohibition à celui des droits protecteurs, à supprimer ses barrières intérieures et à dégrever les matières utiles à ses fabriques. Le Zollverein, ainsi qu'il résultait des réclamations de ses fabricants et en particulier du récent mémoire de la Société pour la défense du travail national, avait besoin de reviser ses droits protecteurs comme n'étant pas gradués en raison du prix des marchandises et du travail qui y était employé. Quant aux États du nord, dont les vœux étaient plus négatifs que positifs, ils désiraient l'adoucissement des taxes fiscales, des simplifications dans le tarif et dans le contrôle, l'abolition des droits de transit et des péages fluviaux, un système d'entrepôt libéral, la protection de la navigation et des relations directes. Il fallait tenir compte de tous ces intérêts. La réforme, déjà en préparation, du tarif des douanes autrichiennes, tendait, par les principes qui lui servaient de base, à rendre un rapprochement plus facile. Cependant l'union douanière ne devait pas être brusquement opérée; elle serait préparée au moyen d'un traité stipulant quatre périodes de transition, dont la durée serait fixée d'après les circonstances. Avant l'expiration de la dernière de ces périodes, un nouveau traité réglerait les conditions de l'union elle-

même. L'article terminait par un brillant tableau des résultats financiers, économiques et politiques que promettait cette vaste association de l'Europe centrale.

A l'appui de ces propositions et pour en prouver la sincérité, le même journal publia, dans son numéro du 10 novembre suivant, les bases officiellement arrêtées pour le remaniement du tarif autrichien.

C'est ainsi qu'à la suite d'une longue éclipse, l'Autriche reparaissait tout à coup à l'horizon de l'Allemagne. L'article de la *Gazette de Vienne* rendait son prestige à une puissance en quelque sorte déchue, il faisait revivre une espérance d'unité presque anéantie ; sans être, à beaucoup près, accueilli par tous avec la même faveur, il fit une sensation profonde.

Bien qu'inséré dans un journal officiel, ce n'était, après tout, qu'un article, où l'on pouvait ne voir qu'un simple ballon d'essai. Après en avoir ainsi saisi l'opinion, comme la première puissance de ce monde, le gouvernement autrichien ne tarda pas à le communiquer aux diverses puissances allemandes et avant tout à la commission fédérale provisoire de quatre membres qui, par ses efforts, s'était constituée dans l'intervalle et avait pris à Francfort la place de l'archiduc Jean. Il leur adressa le 30 décembre 1849 un mémoire signé de M. de Bruck et portant le même titre que l'article de la *Gazette de Vienne* du 26 octobre.

Se référant à cet article célèbre, M. de Bruck appuyait sur la portée des propositions de son gouvernement. Il n'était point question d'un simple rapprochement entre l'Autriche et le Zollverein, d'arrangements pour faciliter le commerce et pour améliorer la surveillance aux frontières communes, tels que ceux qui avaient jus-

que-là servi de base aux négociations avec la Prusse. Pour un résultat si modeste, l'Autriche n'aurait pas entrepris, au milieu des circonstances les plus difficiles, au lendemain d'une commotion politique des plus violentes, un remaniement complet de sa législation douanière. Il ne s'agissait de rien moins que de la fusion totale des deux systèmes.

Pourquoi les propositions publiées dans la *Gazette de Vienne* n'avaient-elles pas été immédiatement l'objet d'une communication diplomatique? Le ministre alléguait pour raisons de ce retard, d'une part la nécessité préalable en Autriche d'un régime de douane analogue à celui de la plus grande partie de l'Allemagne, de l'autre l'absence d'un organe commun des intérêts allemands. Mais depuis lors la commission autrichienne du tarif, créée il y avait près d'une année, avait grandement avancé ses travaux, et une commission fédérale, en mesure de diriger la négociation, siégeait à Francfort-sur-le-Mein. Dans ce nouvel état de choses, le cabinet de Vienne avait cru le moment venu de faire connaître ses vues à cet organe central ainsi qu'à chacun des États confédérés.

Après ce préambule, M. de Bruck reproduisait, avec des développements, la série d'idées déjà émise, les trois groupes commerciaux et leurs *desiderata*, les quatre étapes à parcourir, l'union finale et ses immenses perspectives. Il admettait d'ailleurs toutes les modifications utiles, et, disposé à abréger les délais, il n'insistait pas sur la graduation plus ou moins arbitraire des quatre périodes préparatoires.

Mais à quelles mains devait-on confier la préparation et la direction de ce grand ouvrage? La seule autorité

compétente, aux yeux de M. de Bruck, était la commission fédérale. Il priait en conséquence celle-ci, au nom de son gouvernement, de réunir le plus promptement possible en un congrès douanier les plénipotentiaires des différents États.

On conçoit aisément que cette attitude nouvelle, cette initiative de l'Autriche inspirât de l'ombrage et de l'inquiétude au gouvernement prussien. On conçoit de même qu'il lui fût impossible de faire éclater ses sentiments, de repousser ouvertement un plan populaire, et de s'abstenir dans une question de cette gravité. Sa tactique naturelle était d'afficher les meilleures dispositions, mais d'entraver, en fait, la négociation ou au moins d'en restreindre les bases.

C'est dans cet esprit que fut conçue la réponse faite le 28 février 1850 par son ministre des affaires étrangères. D'après M. Schleinitz, la Prusse désirait, sincèrement et sans arrière-pensée, travailler au rapprochement de plus en plus étroit des intérêts matériels de l'Allemagne et de l'Autriche, ou en d'autres termes poursuivre un but, qu'elle avait depuis bien des années en vue, auquel elle n'avait jamais renoncé malgré l'insuccès de ses tentatives, et dont elle retrouvait avec joie l'énonciation solennelle dans le mémoire communiqué. En faisant ainsi allusion à des propositions, très-restreintes d'ailleurs, qui avaient été adressées de Berlin à diverses époques, et qui n'avaient pas eu de suite, le ministre prussien essayait de revendiquer pour son pays l'honneur de l'initiative. Quant à la nouvelle négociation à ouvrir, il déclinait la compétence de la commission fédérale, qui, aux termes de la convention du 30 septembre 1849 à ce sujet, ne pouvait prendre que des me-

sures préparatoires. La Prusse ayant qualité pour traiter tant au nom du Zollverein qu'en celui de l'union conclue le 27 mai 1849 entre plusieurs États allemands, il proposait une négociation, à Berlin ou à Vienne, soit entre les deux cabinets, soit de plus avec celui du Hanovre comme représentant du Steuerverein. La vérité est que le gouvernement prussien évitait un congrès douanier de tous les États, craignant de s'y voir vis-à-vis de l'Autriche en minorité. M. Schleinitz, enfin, reculant le but final dans un vague avenir, limitait le champ de la négociation aux cinq points suivants : 1° franchise réciproque des matières brutes et des denrées alimentaires ainsi que de plusieurs articles à demi élaborés ; 2° immunité réciproque en fait de transit ; 3° facilités mutuelles en ce qui touche la surveillance des frontières ; 4° règlement de la navigation des fleuves et diminution des péages ; 5° organisation unitaire des ports, du service des chemins de fer, des bateaux à vapeur, et des lignes télégraphiques.

Pour faire preuve ostensible de bonne volonté, le gouvernement prussien ne se borna pas à cette simple note ; il envoya à Vienne comme négociateur un de ses hauts fonctionnaires, M. Delbruck. Mais la mission de ce dernier n'eut aucun résultat, le cabinet de Vienne n'ayant pas cru, comme de raison, devoir traiter sur des bases insuffisantes.

Ainsi, faute d'une coopération sincère de la Prusse, le plan de l'Autriche éprouvait un premier ajournement. Cependant sa politique avait, au fond, le dessus. *L'union restreinte,* œuvre de l'ambition prussienne, était en pleine dissolution, quoique avant d'avoir existé ; et le cabinet de Berlin, inquiet même au sujet du Zollverein,

convoquait une conférence douanière, avec l'intention de lui soumettre des propositions calculées pour maintenir les gouvernements associés dans son alliance com merciale.

Cette situation parut favorable au cabinet de Vienne pour compléter l'expression de sa pensée. Un second mémoire, qui avait également pour auteur M. de Bruck, et qui portait pour date le 30 mai 1850, exposa, non plus les moyens de préparation, mais les bases d'organisation et la politique commerciale de l'association projetée.

M. de Bruck commençait par répondre aux objections que son premier mémoire avait soulevées. Contre l'allégation que l'Autriche, en centralisant ses possessions diverses par sa constitution du 4 mars 1849, s'était interdit une union intime avec les autres États allemands, il soutenait que cet acte n'avait pu détruire le long passé qui la rattachait étroitement à l'Allemagne, et que les deux problèmes de l'unité dans l'Allemagne et de l'unité dans la monarchie autrichienne se conciliaient parfaitement l'un avec l'autre. Il maintenait contre la Prusse la compétence de la commission fédérale provisoire dans une matière éminemment fédérale, qu'elle n'aurait à régler que provisoirement, puisque ses résolutions n'auraient d'effet que par un traité entre tous les membres de la Confédération. La réunion d'un congrès douanier à Francfort n'excluait d'ailleurs nullement des négociations à Vienne entre l'Autriche, la Prusse, la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg, le Hanovre et quelqu'un des États du nord étrangers au Zollverein et au Steuerverein.

Le ministre autrichien réclamait ici avec insistance le

concours de tous les gouvernements allemands à une œuvre de patriotisme et de pressante nécessité. « Pour tout Allemand que des intérêts particuliers n'aveuglent pas, comme pour tout Autrichien non prévenu, le pas le plus décisif vers une union politique, fondée, non sur la suprématie de tel ou tel État, mais sur l'harmonie des intérêts, la vraie garantie d'une bonne solution des présentes difficultés ainsi que de la prospérité du pays, c'est l'Association austro-allemande.... De nos jours une union politique de l'Allemagne doit être en même temps une union douanière, et *vice versâ;* l'une sans l'autre n'est qu'un mensonge, une illusion, et laisse subsister tous les déchirements et tous les désordres intérieurs. » Le Zollverein existant avait satisfait à des besoins réels; mais il était paralysé par l'insuffisance de son organisation. Il fallait non-seulement l'élargir, mais le reconstituer, en le transformant dans une nouvelle association, dont les bases pourraient être formulées comme suit :

Tous les États de la Confédération formaient un seul et même territoire douanier, entouré d'une frontière commune, sauf les exceptions permises dans l'intérêt du commerce par l'autorité fédérale. La même autorité pouvait admettre des États voisins dans l'union. Dans le sein du territoire douanier la circulation était libre, sous les seules restrictions qu'exigeraient les taxes intérieures de consommation et les monopoles financiers. L'autorité fédérale réglait les tarifs d'entrée, de sortie et de transit, nommait les conseils de l'union, concluait, au nom de cette dernière, les traités de commerce et de navigation, surveillait et réglementait le commerce, exerçait un contrôle sur la navigation maritime et fluviale, sur

les postes, les chemins de fer et les télégraphes, de même que sur l'administration des douanes, et présidait à la répartition des recettes entre les États associés. Auprès d'elle siégeait un conseil fédéral pour le commerce et la navigation, appelé à étudier toutes les questions de son ressort, et dont l'autorité fédérale était tenue de prendre l'avis. Ce conseil offrait deux éléments, un grand conseil, se réunissant seulement une fois l'année, à moins de cas extraordinaires, et un comité permanent. Le grand conseil était composé en majeure partie des délégués de l'industrie et du commerce, dont le nombre se réglait sur l'importance économique de chaque État; il choisissait son président, ses vice-présidents, et ses secrétaires; il désignait de plus les membres du comité, et y donnait des représentants à l'Autriche comme à la Prusse, aux États du nord comme à ceux du midi. L'autorité fédérale, enfin, avait sous ses ordres un bureau de commerce, chargé du commerce et de la navigation, des voies de communication, des brevets d'invention, des monnaies, poids et mesures, des relations avec l'étranger, de l'émigration et de la colonisation. Elle avait de plus un bureau de statistique, et une chambre des comptes en matière de douane.

Telle était la substance des quatorze articles que proposait le cabinet de Vienne, pour donner à l'union austro-allemande un gouvernement, le contrôle d'un corps électif et une administration. Mais quelle serait la politique commerciale de l'association ainsi organisée? Ne voulant point affaiblir la pensée de M. de Bruck à cet égard, je vais le laisser s'expliquer lui-même, en traduisant cette partie importante de son exposé :

« Dans le rapide et immense mouvement du com-

merce d'aujourd'hui, il est sage, en thèse générale, de ne pas s'arrêter à des maximes trop précises de politique commerciale. Les relations internationales sont incessamment modifiées par la marche du temps, par les progrès de l'industrie, par la mobilité de la production comme des besoins. Un État commerçant n'a pas de règles immuables, il poursuit son intérêt selon les circonstances. Mais, en ce qui nous concerne, il s'agit de réunir neuf territoires douaniers distincts, et de constituer une nouvelle et puissante association commerciale, appelée à jouer immédiatement un grand rôle sur la scène du monde. L'Autriche et le Zollverein, il est vrai, sont déjà de vastes territoires commerciaux; mais, avec des fleuves qui achèvent leur cours dans d'autres États, éloignés comme ils le sont des mers principales, ils ne sauraient isolément pratiquer une politique commerciale indépendante. L'Autriche, cette masse territoriale si imposante, ne touche à la mer que par un point. Le Zollverein, également, n'a de contact immédiat qu'avec une mer intérieure, la Baltique. Dans les rapports des États allemands entre eux comme avec l'étranger, les canaux de la circulation sont obstrués. Une association embrassant l'Allemagne et l'Autriche aura seule la pleine et entière propriété de l'Elbe, du Weser, de l'Oder et de l'Ems; elle possédera de plus l'Adriatique, de même que la Baltique et la mer du Nord; avec sa population de 70 millions d'hommes et un territoire dont l'histoire n'offre pas d'analogue, elle pèserait d'un assez grand poids dans la politique pour acquérir promptement ce qui lui manquerait pour l'accomplissement de sa mission. En même temps qu'à l'intérieur elle rapprochera les intérêts et fondra les diversités résultant de la

géographie et de l'histoire, à l'extérieur elle nous permettra de surmonter les difficultés de notre situation maritime, et, au moyen d'une marine militaire, appuyée sur une vaste flotte marchande, de développer librement notre commerce, de protéger nos côtes et nos ports.....

« Le projet de fonder une grande association de l'Europe centrale, et de parer ainsi, pour l'avenir, à des éventualités que les institutions antérieures ont été impuissantes à détourner, ce projet n'est réalisable qu'autant que les différents États présenteraient, au fond, les mêmes conditions économiques. Or, l'antagonisme des intérêts qui a subsisté jusqu'à présent n'est point un antagonisme naturel et fait pour durer. Prétendra-t-on que l'étrange morcellement de l'Europe centrale est dans la nature? Est-il dans la nature que le Brunswick fasse partie du Zollverein et que le Hanovre n'y appartienne pas? Combien y a-t-il de temps que les territoires associés et jusqu'aux provinces les plus considérables étaient séparés par des barrières de douane? Ce fractionnement repose si peu sur une loi naturelle, qu'aucune autre nation n'a un égal intérêt à être unie sous une commune politique et sous une commune législation commerciale. Envisagés dans leur ensemble, les intérêts sont les mêmes; si les diverses branches du travail national n'ont pas atteint partout la même hauteur, il n'importe, l'union y pourvoira. Oui, les barrières qui nous séparent encore sont contraires à la nature, et elles ne sauraient durer; seulement, plus cet état violent subsistera, plus il sera difficile de revenir à l'état naturel. Telles sont même les différences qui existent aujourd'hui entre les groupes douaniers, qu'au sein de l'association elles enfanteraient une réciprocité d'avantages.

« La perfection même de cet ensemble continental et maritime, résultat de la fusion de l'Autriche, de l'Allemagne du nord et de l'Allemagne du midi, la grandeur du marché libre qu'y trouveraient les produits nationaux et étrangers, y simplifiera notablement la politique commerciale. Le Zollverein, malgré sa date récente et ses incontestables bienfaits, a vu s'élever dans son sein un dissentiment des plus tranchés sur le système des douanes, et l'on y conçoit difficilement de solution satisfaisante pour les deux parties, s'il reste renfermé dans ses limites actuelles, ou même s'il parvient à s'étendre, mais exclusivement vers la mer du Nord. Le sud et l'ouest ne cesseront de réclamer avec plus d'insistance le renforcement de la protection, et le littoral du nord sera de plus en plus opposé à leurs vœux, tant que l'activité dominante de l'une et de l'autre partie, arrêtée par un mur de séparation, n'aura pas obtenu dans la vaste étendue du sud-est un champ propre à l'indemniser. Des oppositions, qui, par une loi naturelle, s'accusent chaque jour davantage sur un espace resserré, et qui aboutissent, soit à une scission, soit à l'oppression de l'une des parties par l'autre, peuvent être effacées par l'extension des frontières. Dans l'ancien royaume des Pays-Bas, les provinces du nord et celles du midi, qui avaient entre elles tant d'affinités, ne purent, dans leur étroite circonspection, venir à bout d'un dualisme d'intérêts, qui finit par amener la séparation de la Belgique et de la Hollande; cette séparation n'aurait peut-être pas eu lieu, si les Pays-Bas avaient fait partie d'une vaste association commerciale, dans laquelle leurs oppositions auraient trouvé assez de champ pour se concilier et pour se transformer en harmonie. En ou-

vrant vers l'Orient, à toutes les branches d'industrie et de commerce, une immense carrière, et en constituant un tout économique et commercial, l'union de l'Autriche avec l'Allemagne aurait immédiatement raison d'un regrettable dualisme. Selon toute apparence, les États riverains de la mer du Nord aimeraient mieux, toutes choses égales d'ailleurs, se rattacher à une association de 70 millions d'âmes, même avec des droits protecteurs efficaces pour les principales industries, qu'au Zollverein tel qu'il existe aujourd'hui. Les amis déclarés de la liberté du commerce, en effet, verront dans l'union douanière de l'Europe centrale un résultat beaucoup plus considérable que ne le serait la simple extension du Zollverein jusqu'au littoral de la mer du Nord; le règne de cette liberté sur un si vaste territoire sera pour eux le garant de nouveaux progrès et du succès définitif de leur cause. D'un autre côté, les partisans d'un système rationnel de protection et de réciprocité donneront aussi la préférence à cette grande ligue commerciale, non-seulement parce qu'elle offre la base nationale la plus large, mais parce que de pareilles puissances sont les seules en état d'appliquer complétement ce système.

« La liberté du commerce et la protection ne sont pas des termes essentiellement contradictoires, et la lutte qui les divise peut être terminée heureusement par l'union austro-allemande. Cette union donnera satisfaction à l'un comme à l'autre principe; car plus le territoire est petit, moins la protection y est admissible et plus la liberté y est nécessaire; plus, au contraire, le marché national est étendu, plus la concurrence intérieure est active; or, l'activité de la concurrence intérieure met

obstacle au monopole, abaisse le prix des marchandises et prépare la lutte à l'extérieur. Sur un marché restreint, le droit protecteur constitue un privilége pour quelques-uns, une charge pour les autres; sur un marché vaste il profite à tous, en éveillant les forces dormantes, en donnant de l'espace pour s'exercer librement, en élevant peu à peu le pays au niveau de l'étranger.

« L'union provoquera, sans doute, les frayeurs et les résistances des intérêts particuliers. Mais n'en fut-il pas de même, lorsque les traités d'association douanière se conclurent il y a trente ans? Il paraissait impossible de contenter tout le monde; mais les frayeurs d'alors, étayées de tant de chiffres, sont devenues un objet de risée. Les mêmes manifestations se reproduisent aujourd'hui; pourquoi la grande réunion n'aurait-elle pas les mêmes résultats? Et si les progrès du Zollverein dans les dernières années de son existence ont été moins sensibles que dans les premières, n'est-ce pas parce que les exigences de la nature n'étaient qu'incomplétement satisfaites, et que toutes les conditions du développement industriel ne se trouvaient pas réunies, tant que le Zollverein, resserré entre le nord-ouest et le sud-est, séparé de la mer du Nord comme de la Méditerranée, restait essentiellement continental et paralysé? Ce n'est que par la liberté du commerce au dedans, par une fusion harmonieuse de toutes leurs diversités que les nations arrivent peu à peu à pouvoir acquérir aussi la liberté du commerce au dehors. Plus ces diversités sont nombreuses, plus l'unité du territoire commercial paraît nécessaire, plus un morcellement matériel contraire à la nature cause de préjudice.

« La science a résolu la contradiction apparente entre

la liberté du commerce et le système protecteur, du jour où, cessant de se repaître d'abstractions, elle a envisagé la vie réelle des hommes et des peuples. Elle veut la liberté du commerce, mais elle admet aussi les droits protecteurs et différentiels, en tant que moyens, comme instruments d'éducation industrielle, de développement et de défense. Il ne s'agit que de savoir se servir de ces moyens. Ni la liberté commerciale, ni la protection ne sont des buts à elles-mêmes; l'une et l'autre ne sont que des moyens pour atteindre des buts nationaux ou humanitaires. Une longue expérience nous enseigne qu'une politique de protection active pour le travail du pays et de fusion des intérêts nous conduira plus promptement à la liberté commerciale qu'une politique de désarmement vis-à-vis de l'étranger et de morcellement à l'intérieur.

« A l'exception de ses deux extrémités septentrionale et méridionale, toute l'Europe offre à peu près le même climat. Les diverses régions, dans l'ensemble, diffèrent peu l'une de l'autre sous le rapport de la fertilité et de la culture; aussi, à part quelques localités, leur commerce mutuel en denrées alimentaires est-il fort restreint comparativement à la consommation de chacune en denrées de son propre sol. De plus, surtout dans l'Europe occidentale, dans les contrées romanes et germaniques, le sol est depuis longtemps divisé et mis en culture; la main-d'œuvre y abonde; le salaire y est, en moyenne, peu élevé, il est même des plus bas là où il n'existe pas de fabriques. L'accroissement de la population y provoque, par la force des choses, un morcellement, toujours croissant, du sol, et sur certains points, par exemple en Souabe, en Franconie, en Alsace et en

Suisse, cherche un écoulement régulier dans l'émigration.

« Cette similitude dans la situation économique des États européens leur impose la nécessité, et cette nécessité est fondée aussi sur leur avancement moral et politique, d'une part d'encourager dans leur sein, avec une grande sollicitude, les manufactures, le commerce et la navigation ; de l'autre, indépendamment des échanges avec le reste de l'Europe, de travailler surtout au développement des relations directes avec les contrées transatlantiques d'Orient et d'Occident, placées dans des conditions naturelles toutes différentes. L'Autriche et l'Allemagne surtout ont un pressant intérêt à acquérir une industrie florissante avec une juste part au commerce de l'univers, pour devenir enfin, elles aussi, riches, indépendantes, puissantes sur terre et sur mer. C'est ainsi seulement que cette Europe centrale, si richement dotée par la nature, possédera, de même que l'Angleterre, la garantie de la continuité de son développement, la garantie qu'elle ne se verra plus, comme au seizième et au dix-septième siècle, et comme lors des guerres de Napoléon, en proie à la dévastation, sans pouvoir, malgré les plus grands efforts et les victoires les plus brillantes, conserver l'intégrité de son territoire, tandis que l'Angleterre, dont aucun ennemi n'avait foulé le sol, se retrouvait, à la suite des derniers traités de paix, agrandie dans toutes les parties du monde, et en possession de la suprématie maritime et industrielle.

« Contre ces vues pratiques de politique commerciale ne s'élèvent que quelques intérêts agricoles mal éclairés. Mais il serait facile d'établir l'impossibilité pour les nations européennes de fonder leur prospérité sur l'ex-

portation des denrées alimentaires et des autres produits du sol. Toutes ces nations s'efforcent, par l'encouragement de l'industrie manufacturière, d'assurer un débouché intérieur à la plupart de leurs produits agricoles, et de créer ainsi, dans les campagnes comme dans les villes, une population nombreuse et aisée qui implique un grand nombre d'individus employés dans le commerce et dans la navigation. La protection de l'industrie du pays contre la concurrence de l'industrie plus robuste de l'étranger prépare le marché le plus vaste aux produits de l'agriculture, qu'ils consistent en denrées alimentaires ou en matières premières pour les fabriques.

« Les États européens étant à peu près indépendants les uns des autres pour leur approvisionnement en denrées alimentaires, et se faisant concurrence dans les manufactures, avec l'obligation de poursuivre la même voie, sous peine de rétrograder dans leur prospérité et dans leur puissance ; ceux de ces États que rapprochent le voisinage et une situation analogue peuvent contracter utilement des unions de douane et de navigation, de manière à former un territoire commercial complet et bien arrondi. Par exemple, l'union austro-allemande pourrait provoquer, avec avantage pour toutes les parties contractantes, l'accession de l'Italie, de la Hollande, de la Belgique et du Danemark. De simples traités de commerce seraient dangereux, au contraire ; car les phénomènes économiques sont si variables, que la prudence humaine ne saurait prévoir les changements qui peuvent survenir dans le cours de quelques années, ni les nécessités de législation qui peuvent en résulter. Vis-à-vis des pays manufacturiers l'union austro-allemande ne saurait se dessaisir du droit de régler et de modifier en

tout temps, suivant ses besoins et ses intérêts, son tar et sa législation de douane. Une nation ne doit pas s'obliger à laisser les autres nations prendre les devants e s'emparer de tous les marchés. Il importe à la prospérité de son industrie qu'elle soit libre de tout engagement, afin de pouvoir, à tout instant, prendre les mesures nécessaires ; il importe surtout qu'elle ne se lie pas en ce qui touche la taxation des articles manufacturés du reste de l'Europe.

« Tout autres sont les relations de l'Europe avec les contrées transatlantiques. Une diversité profonde, essentielle dans les climats, dans les occupations, dans les produits et dans les besoins, y invite aux échanges les plus actifs et les plus avantageux. Ces contrées ont besoin des articles de l'Europe, et l'Europe a besoin des leurs. Dans les Antilles, au Brésil, sur les bords de la Plata, au Chili, au Pérou, il ne se fabrique presque rien. L'Amérique du Nord est jusqu'à un certain point manufacturière, mais sa moitié méridionale ne saurait l'être avec son climat et avec le régime de l'esclavage. L'Orient, plus varié, ressemble sous ce rapport à l'Occident, et l'on en peut dire autant de l'Océanie, en particulier de l'Australie méridionale et de la Nouvelle-Zélande.

« Mais cette situation si favorable pour l'Europe n'a été exploitée jusqu'ici que par l'Angleterre, par la France et par la Hollande; c'est de l'Angleterre et de la France, notamment, que les autres parties du monde ont reçu les produits manufacturés. L'Autriche et l'Allemagne, séparément, n'étaient pas en état de prendre à ces vastes échanges entre l'Europe et le reste du globe une part directe digne d'elles et en rapport avec leur consomma-

tion d'articles d'outre-mer. Le Zollverein n'a pu y réussir, parce qu'il ne comprenait pas tous les États allemands avec les pays que la géographie et la politique y rattachent. Tous les Allemands et tous les Autrichiens, et parmi eux les hommes d'État, doivent donc appeler de leurs vœux le jour où leurs ports se donneront fraternellement la main comme entrepôts d'un vaste territoire commercial ; car, par cette étroite association, la prospérité, la puissance et la sûreté de l'Allemagne comme de l'Autriche, seront établies sur des bases plus solides et plus larges que jamais. »

En résumé, développement harmonieux de toutes les branches du travail, pleine concurrence intérieure sous la protection d'un tarif sagement calculé, point de traités de commerce, en thèse générale, avec les puissances européennes, mais conclusion d'unions douanières avec les États voisins, encouragement des relations directes avec les pays d'outre-mer ; tels étaient les traits essentiels de la politique commerciale de la nouvelle association.

M. de Bruck s'empressait d'ajouter que l'encouragement des relations directes avec les pays d'outre-mer ne serait pas opéré au moyen de l'imitation, soit de l'ancien acte anglais de navigation, soit du système différentiel français ; une telle imitation serait un anachronisme, lorsque les marines allemande et autrichienne n'avaient besoin d'aucune protection. Partant de là pour reprendre la question des droits différentiels, il déclarait ne concevoir d'autres droits de ce genre que des surtaxes sur les navires dans le but d'obtenir des États étrangers l'assimilation du pavillon austro-allemand à leur propre pavillon.

Après de nouveaux développements sur les hautes destinées réservées à une association de 70 millions d'âmes, sur l'immense avenir qu'elle promettait au commerce de l'Allemagne dans le bassin du Danube et vers l'Orient, il terminait en réclamant de nouveau, avec insistance, l'ouverture immédiate des négociations. « A une époque où le commerce de l'univers subit une transformation profonde par suite des grandes mesures de l'Angleterre, où tous les peuples cherchent à améliorer leur état social, chaque jour de retard serait une perte irréparable. Apprenons des nations les plus avancées à envisager les choses de haut; ne sacrifions pas l'intérêt général aux intérêts particuliers, l'avenir au présent; et rappelons-nous comment la Grande-Bretagne a fondé son édifice colossal sur l'union des trois royaumes, comment les autres États ont pris pour base le même principe de centralisation, et comment la France a dû son magnifique développement à la fusion de ses provinces du nord et du midi. »

Ce second mémoire du gouvernement autrichien, par son étendue comme par son style, s'écartait de la forme ordinaire des communications diplomatiques; c'était, au fond, à la nation beaucoup plus qu'aux cabinets allemands qu'il était adressé; et il y renouvela l'émotion que le premier mémoire avait déjà produite.

L'idée-mère de l'un et de l'autre n'était pas nouvelle, car l'union commerciale de tous les États allemands, impliquée dans le pacte fédéral de 1815, avait été invariablement rappelée, comme une espérance, à la fin de tous les traités d'association. Les développements n'étaient, à beaucoup d'égards, qu'un écho des doctrines et des vues de plusieurs hommes éminents, entre autres de

Frédéric List et de M. Duckwitz. En reproduisant ainsi un fonds d'idées déjà populaires, les mémoires autrichiens devaient réussir auprès de l'opinion allemande; mais ils avaient en même temps assez d'originalité pour causer de la surprise.

Quoique l'éventualité d'une accession de l'Autriche au Zollverein eût été fréquemment agitée, elle n'avait pas encore été prise au sérieux. Même au milieu des utopies audacieuses de 1848, elle n'avait été entrevue que dans un lointain avenir. Le ministre du commerce de l'empire avait envisagé l'Allemagne et l'Autriche, non pas comme une seule et même puissance commerciale, mais comme deux puissances fraternellement unies. Or cette fusion, rejetée parmi les chimères, était l'objet de notes officielles; elle était nettement proposée par un grand gouvernement, et elle ne se bornait pas à la Confédération germanique, elle embrassait aussi les provinces slaves, hongroises, italiennes de l'Autriche; elle aspirait même à s'étendre sur les États voisins. Mais une nouveauté plus étonnante que la proposition elle-même, c'était le rôle inattendu du gouvernement de qui elle émanait; c'était l'Autriche, prenant une initiative hardie et se plaçant à l'avant-garde de l'Europe centrale.

Un tel plan, toutefois, ne pouvait pas compter sur des suffrages unanimes. Chacun l'accueillait différemment suivant son point de vue. Les partisans de la Prusse lui étaient hostiles autant que ceux de l'Autriche lui étaient favorables. Ils cherchaient à le discréditer comme impraticable, comme une conception machiavélique, n'ayant d'autre but que la désorganisation du Zollverein. Mais les cabinets et les populations en Allemagne étaient plus émus de l'ambition qu'avait fait éclater la Prusse

que reconnaissants de ses services ; et l'on voyait avec une satisfaction générale se dresser vis-à-vis d'elle une formidable rivalité. Entre deux prétentions à la suprématie, la faveur publique, comme d'ordinaire, s'attachait de préférence à celle que les siècles avaient consacrée.

Les intérêts matériels n'étaient pas non plus d'accord. Les protectionnistes, dont M. de Bruck avait reproduit, à beaucoup d'égards, les doctrines, se montraient plus satisfaits que leurs adversaires. La Société pour la défense du travail national se ralliait au nouveau plan que réprouvait la société libre-échangiste de Hambourg. Dans le camp même du libre-échange, cependant, et parmi les négociants du littoral, le vaste territoire qu'il ouvrait aux libres opérations du commerce lui procurait d'assez nombreuses sympathies. Un autre dissentiment existait entre ceux qui espéraient gagner à l'union austro-allemande et ceux qui craignaient d'y perdre. En comparant à cette occasion les forces productives du Zollverein et de l'Autriche, on était généralement d'avis que ce qui profiterait de la levée des barrières entre les deux puissances, ce seraient surtout l'industrie manufacturière de la première et l'agriculture de la seconde. Plus d'un producteur avait donc pris l'alarme, principalement en Autriche, où l'industrie était moins robuste ; mais les délais d'exécution étaient faits pour rassurer.

En dernière analyse, le plan du cabinet de Vienne offrait à l'ensemble des intérêts d'incontestables avantages, et au sentiment national un magnifique aliment. Malgré quelques oppositions inévitables, il avait fait une forte impression : c'était en Allemagne un événement considérable et le point de départ d'une nouvelle situation.

La Prusse, cependant, réunit à Cassel, au commencement de juillet 1850, les commissaires du Zollverein pour reviser le tarif des douanes. Les propositions qu'elle leur soumit seront, dans la présente histoire, l'objet d'un chapitre spécial. Je n'ai à les mentionner ici qu'au point de vue du plan de l'Autriche. Le cabinet de Vienne, blessé de l'omission de ce plan dans la communication du gouvernement prussien à ses associés, et du préjudice que quelques-unes des propositions causaient au commerce autrichien, ne crut pas devoir s'abstenir. Il saisit cette occasion d'arborer de nouveau son drapeau dans une dépêche adressée le 20 juillet par le prince de Schwartzemberg au baron de Prokesh, son ministre à Berlin. Rappelant ses deux précédents mémoires, il alléguait, en preuve de sa sincérité et du sérieux de sa résolution, les réformes intérieures qu'il avait exécutées ou entreprises, en particulier la refonte de son tarif des douanes, l'abolition partielle des péages de l'Elbe, la suppression de la ligne intermédiaire aux frontières des pays hongrois. Il retraçait ensuite ses griefs, l'insuffisance des bases de la négociation confiée à M. Delbruck, son attente trompée par l'attitude de la Prusse à Cassel ; et il concluait à ce que, sur la proposition de cette dernière puissance, la conférence douanière convoquât un congrès de tous les États allemands, ou du moins donnât pouvoir à la Prusse, à la Saxe et à la Bavière de négocier à Vienne, au nom du Zollverein, sur les bases des deux mémoires. Jamais, ajoutait-il, moment n'aurait été plus opportun pour une œuvre plus utile et plus grande. Il réclamait en outre des changements aux propositions qui affectaient ses lins, sa soie et ses tissus.

Cette intervention de l'Autriche, soutenue par la Ba-

vière et par la Saxe, mais repoussée par le gouvernement directeur du Zollverein, menaçait de stérilité les délibérations de Cassel. L'insurrection qui éclata sur ces entrefaites dans la Hesse-Électorale et la guerre qui s'ensuivit en amenèrent la clôture.

Ces hostilités faillirent mettre aux prises, sur le champ de bataille, et non plus seulement sur le terrain paisible de la diplomatie, les deux grandes puissances allemandes. Elles eurent pour conséquence, après la paix d'Olmütz que la Prusse dut subir, la reconstitution pure et simple, à Francfort-sur-le-Mein, de l'ancienne diète germanique.

Avant cet événement, et dans les derniers jours de 1850, s'étaient ouvertes à Dresde, sous les auspices de l'Autriche, des conférences libres des États allemands, sorte de contre-partie du congrès prussien d'Erfurt. Sans produire de résultat positif, elles firent faire à la question de l'union austro-allemande un pas signalé.

Dans la seconde séance, tenue le 27 décembre, l'une des cinq commissions choisies pour étudier, sous ses divers points de vue, la réorganisation fédérale, avait été chargée, sous la présidence de la Bavière, du règlement des intérêts matériels. Deux mémoires, l'un du gouvernement bavarois, l'autre du gouvernement saxon, avec un exposé du commissaire de l'Autriche, servirent de base à ses délibérations. Ils ne faisaient guère que reproduire les idées de M. de Bruck; le mémoire de la Saxe, en particulier, signé du ministre des affaires étrangères, M. de Beusth, les soutenait énergiquement, et insistait sur la nécessité de témoigner une active sollicitude pour les intérêts matériels que la diète germanique avait eu le tort de négliger pendant près d'un quart de siècle. Avec le concours d'experts ou d'hommes spéciaux désignés

par les gouvernements, la commission formula un projet de convention pour le développement des relations d'échange entre les États fédérés, projet en 21 articles, dont l'un stipulait la réunion, en 1858, de nouvelles conférences, à l'effet d'étendre la concession et de réaliser, s'il était possible, l'union douanière.

Ce travail, sur lequel il serait oiseux de s'étendre, puisqu'il ne put aboutir, obtint l'approbation des États suivants : Autriche, Bavière, Saxe, Hanovre, Wurtemberg, Bade, Hesse-Électorale, Hesse-Darmstadt, Oldenbourg, États de la Thuringe en majeure partie, Nassau, Waldeck et Schaumbourg-Lippe ; les autres gouvernements se bornèrent à de vagues expressions de sympathies pour les efforts de la commission ; quelques-uns même se dirent empêchés par leur situation particulière d'exprimer un avis. Le projet, n'ayant pas réuni l'unanimité des suffrages, fut renvoyé, en mai 1851, à l'examen de la diète germanique, qui venait de se reconstituer à Francfort.

Saisie ainsi de l'affaire, la diète germanique s'en occupa, dans sa séance du 8 juillet, sur la proposition de l'Autriche et la confia à l'étude d'une commission particulière. Cette étude n'ayant apporté au projet aucune modification essentielle, elle pria, le 7 novembre, les gouvernements allemands de s'expliquer, dans un délai de quatre semaines, sur la convention ainsi élaborée, de manière à la faire arriver à conclusion.

Mais cet appel ne fut suivi d'aucun résultat.

Ainsi, les propositions autrichiennes, même amoindries, avaient échoué devant l'opposition du Holstein, du Mecklembourg et du Brunswick, devant la réserve hostile de la Prusse. Cependant la pensée du cabinet de

Vienne avait fait, je le répète, un pas signalé, par cela seul qu'elle avait été délibérée entre les gouvernements d'Allemagne, et qu'elle avait revêtu une première formule, acceptée par la majorité d'entre eux. Cette première élaboration, sans suite immédiate, préparait des matériaux pour l'époque où les tâtonnements et les projets sans fin feraient place aux affaires sérieuses et aux réalités.

Il est à remarquer, toutefois, que la diète germanique, reconstituée sur ses anciennes bases, c'est-à-dire avec son ancienne impuissance, manquait de toute aptitude pour l'œuvre de centralisation commerciale que lui confiaient les mémoires de M. de Bruck. Bientôt, lorsqu'il eut été décidé que les territoires non allemands possédés par des puissances allemandes ne feraient pas partie de la Confédération, la diète se trouva absolument incompétente au sujet d'une union douanière qui embrassait des peuples de diverses races; et la question rentra dans le domaine des négociations entre les gouvernements particuliers.

CHAPITRE IV.

DES PROJETS D'UNION DOUANIÈRE ITALIENNE.

L'Italie, que M. de Bruck, on vient de le voir, rattachait en espérance au massif imposant de l'Europe centrale, n'était pas pour la première fois l'objet d'un plan d'association douanière. L'exemple du Zollverein allemand avait naturellement fait impression dans un pays

qui, de même que l'Allemagne, était politiquement morcelé ; et des projets conçus des points de vue les plus divers y avaient été agités.

En 1843 le comte Serristori avait publié dans une revue de Milan, les *Annales de statistique universelle*, trois articles remarquables sur ce sujet. Deux de ces articles avaient pour titre : *De la réciprocité des droits de navigation entre les États maritimes de l'Italie*. Les taxes différentielles, qui, dans les ports de ces États, frappaient le pavillon des autres, y étaient signalées comme un obstacle au développement de la marine marchande de l'Italie et des relations commerciales entre ses habitants. Le troisième intitulé : *De la possibilité d'une union douanière entre les États italiens*, était consacré à l'examen des avantages qu'une pareille union procurerait à l'Italie et des moyens de la réaliser.

Suivant le comte Serristori, la suppression des barrières de douane entre les États de la péninsule y devait profiter aux intérêts agricoles, en déterminant l'abandon des cultures factices et l'application exclusive des capitaux et des bras à celles que réclamait la nature du sol et du climat. Elle devait y ouvrir un vaste débouché à l'industrie manufacturière, qui, si l'on exceptait la Lombardie, réunie à une monarchie populeuse, végétait dans chaque État, faute d'un nombre suffisant de consommateurs. Enfin, par la prospérité commerciale de l'Association allemande, on pouvait juger du mouvement d'échanges qui naîtrait de la nouvelle association, de l'Association austro-italienne. Car, dans l'opinion du publiciste, elle devait embrasser non-seulement l'Italie entière, mais encore les États héréditaires de l'Autriche. Elle devait se former par des agrégations successives ; Parme se

réunirait d'abord à la Lombardie ; puis Modène, Lucques, la Toscane et les États-Sardes s'y joindraient ensuite ; les autres États opéreraient ultérieurement leur accession.

Pour l'exécution d'un pareil projet, la situation de l'Italie était loin de ressembler à celle de l'Allemagne. Tout en Allemagne avait amené et, pour ainsidire, commandé l'association qui s'était formée sous les auspices de la Prusse : l'enchevêtrement confus d'une multitude de petits États, pour la plupart enclavés les uns dans les autres ; une grande lutte commune, dont les souvenirs étaient récents et qui avait resserré entre les peuples les liens qu'établissaient une même origine, un même langage et les mêmes habitudes ; un article significatif du pacte fédéral ; enfin, à part le désir d'étendre son influence, la nécessité pour la Prusse de joindre ses provinces de l'ouest à celles de l'est. Sans doute le fractionnement de l'Italie lui était matériellement aussi bien que moralement préjudiciable ; et les relations commerciales souffraient d'un état de choses sous lequel les marchandises expédiées de Milan n'avaient pas moins de huit bureaux de douane à traverser pour arriver à Florence. Toutefois les inconvénients n'en étaient sensibles à un haut degré que pour l'Italie septentrionale. Dans cette partie de la péninsule, dont la largeur embrasse plusieurs États, se trouvaient enclavés les duchés de Parme et de Modène, ainsi que l'étaient dans l'intérieur de l'Allemagne la Bavière, le Wurtemberg et la Saxe. Mais, à l'exception de ces deux principautés, tous les autres peuples italiens possédaient ce qui avait manqué aux États allemands composant le Zollverein, c'est-à-dire un littoral. Les États romains, par exemple, et le

royaume des Deux-Siciles, se développent sur les deux mers qui baignent l'Italie. Par mer la plupart des États italiens communiquaient aisément, soit entre eux, soit avec l'étranger, et quelque facilité nouvelle qu'ils eussent à attendre d'une association, leur situation géographique ne leur en faisait pas une loi.

Une association limitée à la Lombardie et aux États indépendants n'eût pas moins présenté une bonne circonscription territoriale et des éléments homogènes. Mais cette combinaison ne pouvait pas être admise par le gouvernement autrichien ; après avoir, en 1825, supprimé la ligne de douane entre ses États héréditaires et la Lombardie, il ne l'eût apparemment pas rétablie en vue d'une union lombardo-italienne, qui aurait été comme un acheminement à l'unité politique de la péninsule. Quant à l'union beaucoup plus vaste que proposait le comte Serristori, quel qu'en puisse être l'avenir, elle était alors tout au moins prématurée, lorsque l'Autriche n'avait pas réuni les deux moitiés de son empire en un seul système commercial.

L'idée dont il s'agit fut donc débattue dans les journaux, dans les sociétés agricoles et industrielles; mais elle occupa peu les cabinets, et moins que tout autre celui de Vienne, qu'effrayait, à cette époque, toute conception hardie.

Elle reparut sous une autre forme en 1847, lorsque des jours meilleurs semblaient se lever sur l'Italie. A cette époque où tout présageait une heureuse régénération de la péninsule, et où l'Europe avait les yeux fixés sur elle, la *Gazette officielle de Turin* publia une déclaration échangée sous la date du 3 novembre, entre le Saint-Siége, la Sardaigne et la Toscane, pour la conclu-

sion d'une association douanière à laquelle les parties contractantes espéraient obtenir l'adhésion des autres gouvernements italiens. Cette déclaration était courte; elle se bornait à poser un principe, en vue, y était-il dit, de l'accroissement de la prospérité et de la dignité de la nation italienne; elle en remettait l'application à des commissaires, qui devaient se réunir après que les Deux-Siciles et Modène auraient fait connaître leurs intentions. L'accession de ce dernier État, dont le territoire s'interpose entre le Piémont et la Toscane, était nécessaire à l'existence même de l'union douanière; celle du premier était pour elle un élément de grandeur.

Cette union, qui aurait embrassé l'Italie entière, moins la Lombardie et Parme, ne pouvait manquer tôt ou tard de produire d'importantes conséquences économiques; mais c'était de celles-là que les signataires se préoccupaient le moins. Elle n'était, au fond, qu'un signe de ralliement contre l'Autriche, qu'une ligue politique déguisée sous la modeste et inoffensive apparence d'une ligue commerciale. Le cabinet de Vienne ne s'y méprit pas, et il s'appliqua à entraver une alliance contraire à ses intérêts. Sous son influence le roi de Naples et le duc de Modène la déclinèrent. Non-seulement l'abstention de ces princes la réduisait à un champ trop circonscrit, mais le refus du duc de Modène d'y incorporer les districts de Massa et de Carrara la paralysait, en maintenant entre les différentes parties de son territoire une solution de continuité; et ainsi après avoir excité de grandes espérances, après avoir reçu les encouragements et les conseils de Richard Cobden, alors dans toute sa gloire, elle échouait dès le début. Bientôt une convention du 23 janvier 1848, par laquelle le cabinet

de Vienne accordait à certains produits modénois des dégrèvements considérables, fut considérée comme le premier pas vers une contre-ligue de l'Autriche unie à Modène et à Parme.

L'insurrection des provinces autrichiennes, contre-coup de notre révolution de Février, vint créer une situation toute nouvelle, et offrir à la question de l'association douanière les plus belles perspectives. Si l'Italie avait conquis son indépendance, et que la pensée d'unité, qui l'animait alors, eût survécu à l'œuvre de son affranchissement, bien des difficultés, qui dans des circonstances ordinaires eussent été sérieuses, se fussent aplanies dans un moment de crise et de renouvellement. Au lieu de deux ligues commerciales opposées, il n'y en avait plus qu'une; au lieu de trois des États italiens, le nouveau Zollverein les embrassait tous. Au lieu d'être un moyen insuffisant de résistance à une influence étrangère, il constituait, après la victoire, l'organisation durable des intérêts économiques de populations entre lesquelles d'anciens et de nombreux liens auraient été resserrés par une grande lutte nationale.

Mais telle n'était pas la destinée de cet infortuné pays. On imaginerait difficilement pour lui une plus favorable occasion d'affranchissement que la dislocation de la monarchie de Habsbourg en 1848; et cette occasion lui échappa.

Redevenue maîtresse du terrain, l'Autriche reprit, cette fois sérieusement, le projet d'union italienne comme un élément de son vaste plan d'union de l'Europe centrale. Le 3 juillet 1849, c'est-à-dire le même jour où Modène, Parme et le Saint-Siége signaient avec elle une convention pour la libre navigation du Pô, une

convention préliminaire posait les bases d'une association de douanes avec Modène et Parme, dont l'exécution était d'ailleurs ajournée après le remaniement du tarif autrichien.

CHAPITRE V.

RÉFORMES DOUANIÈRES DE L'AUTRICHE.

L'exécution des desseins de l'Autriche sur l'Allemagne et sur l'Italie était subordonnée, on l'a vu, à une condition essentielle, l'abolition de son régime prohibitif et l'adoption d'un tarif plus rapproché de ceux sous lesquels vivaient ces deux contrées. Une autre condition non moins nécessaire était l'achèvement de l'unité douanière au sein même de la monarchie. L'une et l'autre furent successivement remplies; car la crise où l'empire d'Autriche avait failli périr et où il s'était en quelque sorte rajeuni, était pour lui une ère de réformes et de progrès.

A part quelques points particuliers, et notamment les ports francs de l'Adriatique, à part le royaume de Dalmatie, dont le régime spécial se justifiait par l'excentricité de sa position géographique, le système général des douanes comprenait la totalité de l'empire, et le tarif de 1838 régissait les frontières hongroises et italiennes, aussi bien que les frontières allemandes et slaves. Mais une ligne intérieure, de plus de 200 milles (1,517 kilom. 290) d'étendue, où le commerce acquittait des droits, séparait les provinces dites héréditaires d'avec

ce qu'on appelait les pays hongrois, c'est-à-dire d'avec la Hongrie, la Croatie, l'Esclavonie, la wayvodie de Servie, le banat de Temeswar et la Transylvanie. L'existence de cette ligne intermédiaire, obstacle aux échanges entre les deux moitiés de la monarchie autrichienne, s'expliquait par les priviléges de la Hongrie, qui n'était pas soumise au système d'impôts des provinces héréditaires et qu'on faisait ainsi contribuer, pour sa part, aux besoins de l'État; c'était comme un signe extérieur de l'indépendance qu'avait conservée le pays des Madgyars.

Bien que, depuis nombre d'années, le préjudice qu'elle causait fût unanimement reconnu, la voie des négociations avait été impuissante à l'écarter. Elle ne devait tomber qu'avec les derniers restes de l'indépendance de la Hongrie. Ce n'est pas ici le lieu de retracer les efforts héroïques d'une nationalité expirante, et la victoire d'un gouvernement sur ses sujets, due à l'assistance de troupes étrangères. Il suffira de dire que cette victoire, si chèrement achetée, eut pour résultat l'homogénéité commerciale de la monarchie autrichienne et la fusion de ses deux moitiés occidentale et orientale.

Un des articles de la nouvelle constitution disposait que l'empire tout entier ne formait qu'un seul territoire de douane et de commerce, et que les douanes intérieures existant entre certaines parties de ce territoire seraient abolies dans un court délai. Le gouvernement se hâta de mettre cette disposition en vigueur. Après avoir étendu en partie aux provinces nouvellement domptées le système de contributions des autres provinces, il supprima, par la patente impériale du 7 juin 1850, immédiatement pour les bestiaux, à partir du 1er octobre pour tous les autres articles, tous les droits

d'entrée et de sortie, qui, sous les dénominations de droits de douane, du *trentième* et droits accessoires, se percevaient au passage d'une des deux régions dans l'autre, ainsi que divers péages de routes et de ponts. Cette mesure, qui complétait l'œuvre de la répression militaire, et qui augmentait, par l'unité, la force de l'empire, avait été surtout inspirée par la politique; mais ses avantages matériels étaient immenses. Ainsi que le disait l'empereur François-Joseph Ier dans le préambule de sa patente, c'était un puissant moyen de guérison pour les plaies de la guerre civile. L'entière liberté des échanges entre des provinces inégalement avancées mettait à la disposition de la moitié occidentale, plus peuplée et plus industrieuse, un fonds inépuisable de matières premières utiles à ses fabriques, en même temps qu'elle ouvrait un débouché et donnait une valeur aux richesses naturelles dont surabondait la moitié orientale, richesses trop souvent perdues et gaspillées; elle offrait à l'esprit d'entreprise et aux capitaux un champ jusque-là inconnu.

Une autre mesure, dont le principal honneur revient au ministre de l'intérieur, M. de Bach, l'abolition de la corvée dans les campagnes, marque encore cette année 1850, mémorable pour l'Autriche à tant d'égards. Mais celle qui est spécialement l'objet du présent chapitre, l'abolition du système prohibitif, bien que préparée dès 1849, était réservée à l'année 1851.

Le système prohibitif en Autriche avait plus d'un siècle de date. On lui donne pour origine la patente du 14 juin 1728, rendue par l'empereur Charles VI. Sous Marie-Thérèse et sous Joseph II, il prit un caractère systématique et s'accrut graduellement. En 1774 les plaintes

qu'il souleva y amenèrent un peu de relâchement. Mais les patentes de 1784 et de 1788 le rétablirent dans toute sa rigueur. Depuis cette époque il avait subsisté intact au milieu de toutes les vicissitudes des temps, et c'était lui qui avait encore servi de base à l'ordonnance de douane de 1835 et au tarif général de 1838. Ce dernier tarif prohibait une soixantaine d'articles à l'entrée. Les cotonnades, à l'exception des fils et des tulles, ainsi que des nankins de l'Inde et de la Chine, les lainages, aussi à l'exception des fils, la plupart des tissus de lin et de chanvre, les soieries, la passementerie, le fer brut et le fer ouvré en général, tous les objets en tôle, la quincaillerie fine et la mercerie, les ustensiles en cuivre et en étain, la porcelaine, les modes, les vêtements vieux ou neufs, etc., en un mot les principaux produits fabriqués étaient *mis hors de commerce*, c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient être importés que pour l'usage de l'importateur lui-même et de sa famille, au moyen d'un permis et sous le paiement de droits qui s'élevaient à 60 p. 100 de la valeur.

Comme dans d'autres pays, le système prohibitif avait succédé en Autriche à une inintelligente et oppressive fiscalité, et en cela il avait constitué un progrès ; il y avait dû sa naissance à la sollicitude du gouvernement pour le travail, et, accompagné de quelques autres mesures, telles que l'abolition de nombreuses douanes particulières et diverses facilités commerciales, il y avait servi à l'éducation industrielle du pays et à la création d'une classe moyenne. Cependant il était loin de trouver en Autriche des conditions favorables, et une active contrebande attestait son impuissance aussi bien que celle de l'administration.

Dès 1840, convaincu de ses inconvénients et touché de l'exemple de l'Association allemande, le cabinet de Vienne avait pris la résolution de remplacer les prohibitions par des droits protecteurs. Dans ce but un nouveau tarif fut préparé par l'administration sous les auspices du baron de Kubeck. Mais les fabricants intéressés, en ayant eu connaissance, prirent l'alarme, et il fut fait droit à leurs réclamations par le gouvernement, peu enclin aux nouveautés, du prince de Metternich. Une réforme sérieuse devait, d'ailleurs, logiquement, être précédée de la suppression de la ligne intermédiaire à l'entrée des pays hongrois. On se borna en conséquence à promulguer, le 1er juillet 1844, quelques modifications au tarif, dont les plus remarquables étaient la radiation des montres et des pendules de la liste des mises hors du commerce, et le dégrèvement des fils de coton.

Lorsqu'à la suite des convulsions de 1848 et au milieu d'un vaste mouvement de réformes, les projets de 1840 furent repris, la levée des prohibitions n'était plus un simple perfectionnement, dont on peut choisir le moment à son gré; elle s'était élevée à la hauteur d'un grand intérêt politique. Condition essentielle de plans sur lesquels l'Autriche régénérée fondait son avenir, elle n'admettait plus d'ajournement.

Pour effacer des prohibitions, souvent illusoires, à l'abri desquelles s'endormait l'industrie et qui faisaient obstacle à la politique du cabinet impérial, pour remanier de fond en comble un tarif incohérent, suranné, dont le produit financier était insuffisant, et auquel on imputait, en partie du moins, le peu d'avancement de l'agriculture, pour rédiger enfin un tarif homogène et d'accord avec les besoins nouveaux, une commission ad-

ministrative fut nommée en avril 1849. Le programme qui lui avait été tracé fut l'objet, dans la *Gazette de Vienne*, d'une publication, qui suivit de près celle du même journal sur le plan d'union austro-allemande. Il se résumait par ces mots : *bon marché des denrées alimentaires et des matières premières, protection efficace du travail national*. Voici quelles en étaient les bases principales : levée des prohibitions tant à l'entrée qu'à la sortie, droits protecteurs calculés sur les besoins de chaque industrie ; point de droits différentiels, à raison de l'origine des marchandises ou des bâtiments qui les transportent ; point de primes d'exportation ; restitutions de droits dans des cas exceptionnels ; droits gradués d'après la valeur de la marchandise ; à la sortie, simples droits de balance sur les produits fabriqués, droits d'une élévation convenable sur certaines matières utiles à l'industrie ; adoption, en principe, pour la liquidation en douane, du poids et en particulier du quintal de 50 kilog. en usage dans le Zollverein ; rapprochement, autant que possible, du régime de cette association ; rédaction du tarif d'après le résultat d'enquêtes faites sur chaque article, avec le concours des délégués des chambres de commerce, ainsi que des sociétés industrielles et agricoles.

Par cette publicité qui ne lui était pas habituelle, le gouvernement ne cherchait pas seulement à se concilier l'opinion allemande, il voulait aussi rassurer les intérêts autrichiens. Ce fut surtout dans ce dernier but qu'il fonda un organe officiel du ministère du commerce. L'*Austria*, rédigée par la plume habile de M. G. Hoefken, fut chargée d'expliquer et de défendre les principes de la réforme douanière, avec les autres améliorations dues à l'activité féconde de M. de Bruck.

La commission administrative de révision poursuivit assidûment ses travaux jusque vers la fin de l'année suivante. Elle avait ouvert sur toutes les industries une enquête détaillée, à laquelle avaient été convoqués les producteurs de toutes les parties de l'empire ; car si le désir de se rapprocher de l'Allemagne avait décidé la levée des prohibitions, la prospérité de la monarchie autrichienne était le but essentiel de la nouvelle législation. Après s'être ainsi éclairée de toutes les lumières et avoir entendu tous les intérêts, la commission termina en 1850 son tarif général des droits d'entrée, de sortie et de transit, et le remit au gouvernement.

L'ordre systématique, suivi en France, avait été préféré par elle à l'ordre alphabétique, comme permettant de grouper les objets intéressant une même classe de producteurs, et de reconnaître aisément pour chaque article le caractère fiscal, protecteur ou purement statistique, du droit. Un répertoire annexé réunissait d'ailleurs à ces avantages ceux de l'ordre alphabétique. L'ordre systématique proposé était, dans ses grands traits, celui des relevés officiels du commerce de l'empire ; d'abord les substances alimentaires, puis les matières premières de l'industrie, puis les objets en partie ouvrés, puis les objets entièrement manufacturés, les déchets, enfin, que fournissent toutes les autres catégories. Voilà pour la forme.

Quant au fond, c'est-à-dire quant au taux des droits, la commission était aussi libérale que le comportaient un trésor obéré et une industrie timide.

Les droits de transit, diminués pour les courts trajets, abolis même sur plusieurs routes importantes, étaient gradués d'après la valeur des marchandises. Bien que

généralement inférieurs à ceux du Zollverein, ils éprouvaient cependant une certaine augmentation. Les droits de sortie, au contraire, étaient sensiblement abaissés, au prix d'un sacrifice que compensait, il est vrai, l'élévation du droit sur les bois; la plupart auraient été supprimés, si la commission, fondée sur l'expérience du Zollverein, n'avait craint que des marchandises exemptes ne fussent inexactement relevées. Mais le tarif d'entrée était la partie de l'œuvre la plus délicate et la plus importante.

Parmi les substances alimentaires, le régime du sucre avait déjà été réglé par une loi provisoire du 12 novembre 1849, presque sur les mêmes bases que dans l'Association allemande ; il était, à très-peu près, maintenu. Mais le café, le cacao et les épices obtenaient des réductions plus ou moins sensibles; les harengs étaient dégrévés dans l'intérêt des classes les moins aisées du nord; les morues sèches et les fromages dans l'intérêt de celles du midi. En revanche, les eaux-de-vie de vin étaient surimposées.

Sur les matières premières, des sacrifices considérables étaient demandés au trésor. On estimait à 300 mille florins (783 mille francs) ce qu'il perdait sur le suif, sur les huiles d'olive mêlées d'huile de térébenthine et sur quelques autres huiles grasses; à 680 mille florins (1,774,800 francs) ce qu'il perdait sur le coton en laine; il renonçait aussi à de fortes recettes sur l'indigo, sur la cochenille, etc. Mais ces sacrifices étaient la condition indispensable de la levée des prohibitions et de l'abaissement des droits protecteurs. En admettant à des droits modérés le soufre et le mercure, l'État, propriétaire de mines, donnait aux entreprises particulières l'exemple du désintéressement pour le plus grand bien

du travail en général. D'un autre côté, par égard pour l'industrie minière de la Carinthie et de celle de la Carniole, on augmentait les droits sur le plomb ainsi que sur le fer brut et étiré à l'importation par mer et par les frontières d'Italie. Le fer payait de 40 à 60 p. 100, taux élevés, mais qu'on avait jugés nécessaires pour ménager la transition du régime prohibitif à celui de l'importation permise.

Entre les objets à demi ouvrés, les fils de coton, sujet de vives controverses, étaient soumis, sans distinction de numéros, au droit réduit de 6 florins par quintal (31 fr. 32 c. par 100 kilog). En revanche on renforçait, à l'égard des fils de lin, un droit trop faible, sous lequel le développement de la filature mécanique était arrêté, la filature à la main rapidement détruite, la culture du lin et l'exportation des toiles sérieusement menacées ; cette aggravation impliquait l'allocation d'un drawback à la sortie des toiles.

Enfin, relativement aux produits manufacturés en général, les droits, arrêtés à la suite des recherches les plus minutieuses, ressortaient, pour les articles communs et demi-fins, à environ 20 p. 100 des valeurs moyennes. La commission s'était écartée de cette règle, chaque fois qu'un droit plus faible avait paru exigé par les besoins de l'agriculture, du commerce, de la littérature ou des beaux-arts, ou un droit plus fort par la haute tarification de la matière première. Pour les articles fins et superfins, afin de ne pas offrir d'appât à la contrebande, elle avait fixé des droits moindres, ne dépassant jamais 6 florins par livre de douane (31 fr. 32 cent. par kilog.).

Adressé aux chambres des manufactures et du com-

merce, qui pour la plupart venaient d'être créées, ce projet fut diversement accueilli dans les différentes provinces; avec faveur par ceux-ci, comme une nécessité par ceux-là, par d'autres avec inquiétude. L'industrie cotonnière de la Bohême fit éclater ses mécontentements et ses doléances contre des droits qu'elle réputait insuffisants, et que la Bourse de Trieste, placée à un point de vue tout opposé, qualifiait d'ultra-protecteurs.

Le vaste développement de l'enquête administrative et la publicité donnée aux travaux de la commission avaient déjà offert aux intérêts de sérieuses garanties. Le gouvernement leur accorda une satisfaction de plus, en soumettant le projet à l'épreuve d'une discussion publique. Un congrès des délégués de l'agriculture, des manufactures et du commerce, au nombre de 56, auxquels furent successivement adjointes des spécialités, fut réuni à Vienne. Le ministre du commerce l'ouvrit, le 21 janvier 1851, dans une séance solennelle, et continua de le présider, avec l'assistance d'employés supérieurs de différents départements ministériels, et en particulier de M. de Baumgartner, depuis ministre des finances.

On avait distribué dans cette première séance un règlement qui traçait les limites dans lesquelles devaient se renfermer les débats. Il souleva le lendemain un incident. M, Riedl, de la chambre de commerce de Prague, se récria contre des prescriptions qui ne s'accordaient pas, suivant lui, avec la teneur de la circulaire de convocation ni avec son mandat, et il proposa d'ouvrir une discussion générale. M. de Bruck répondit qu'on savait depuis longtemps que le gouvernement renonçait aux prohibitions, sans néanmoins entrer dans

la voie du libre échange, qu'il voulait une protection énergique et bien réglée, que toutes les discussions de principe seraient stériles, tandis que les articles du projet fourniraient un texte positif à des débats féconds, dans lesquels, du reste, toute latitude serait laissée à chacun. Des délégués de l'agriculture soutinrent le ministre avec force, et l'un d'eux fit la remarque qu'une discussion générale n'aboutirait qu'à séparer l'assemblée en deux camps ennemis. Les partisans de la proposition, sans émettre de vœu pour le maintien du système prohibitif, alléguèrent que le congrès avait à discuter tout au moins des questions générales d'opportunité, par exemple celle de savoir s'il ne convenait pas d'attendre, pour la mise en vigueur du nouveau tarif, une amélioration dans le cours du change et l'organisation aux frontières d'une surveillance moins imparfaite. Une immense majorité ayant décidé qu'on passerait à la délibération des articles, M. Riedl et dix autres représentants de l'intérêt manufacturier quittèrent la salle ; mais ils rentrèrent dès le lendemain, en motivant leur retour sur les assurances de l'administration que les débats sur les questions de principe ou d'opportunité pourraient s'élever à l'occasion des articles, et recevoir leur plein développement.

Cet incident vidé, le congrès commença ses travaux et les poursuivit paisiblement durant un mois. On trouve dans le procès-verbal des délibérations un tableau animé de l'industrie autrichienne, de ses ressources et de ses infériorités, tracé par ses principaux représentants, et l'expression nettement accusée des principes qui dirigeaient l'administration dans son œuvre de réforme. Quelques exemples suffiront pour en donner une idée.

Le régime du soufre à l'entrée provoque un débat assez vif; les uns soutiennent le droit minime adopté par la commission administrative; les autres proposent de l'élever. M. de Baumgartner prend la parole au nom du gouvernement : « Un grand chimiste a dit : « Dites-moi la consommation de savon qui se fait chez un peuple, et je vous apprendrai son degré de civilisation. » On pourrait ajouter : « Faites-moi connaître la quantité de soufre qu'il consomme, et je vous dirai dans quel état est chez lui l'industrie des produits chimiques. » L'exploitation du soufre a été comparée à celle du fer; exagération visible! tandis qu'il s'extrait annuellement en Autriche plusieurs millions de quintaux de fer, la production du soufre n'y est que de 22,700 quintaux (1,135,000 kilogr.), soit 12,905 quintaux (645,250 kilogr.) pour compte de l'État, et 9,795 quintaux (489,550 kilogr.) pour compte des particuliers. Nous enlevons à l'État une source de revenus, en abaissant le droit sur le soufre; mais ce n'est pas là notre plus gros péché; nous en avons commis de bien plus grands en réduisant les droits sur le lac-dye, sur l'indigo et sur la cochenille. » Ici l'orateur revient sur l'importance d'une matière dont se tire l'acide sulfurique, agent nécessaire dans l'élaboration d'une multitude de produits, et il estime que, sur une production industrielle de 700 millions de florins (1800 millions de francs) par an, les produits chimiques en Autriche figurent pour un tiers environ. Puis il termine par ces considérations générales : « Sans doute l'Autriche est destinée par la nature à être principalement agricole ; mais, ne nous y trompons pas, de nos jours on ne saurait concevoir de progrès agricoles sans un développement parallèle de

l'industrie manufacturière. L'agriculture d'un pays dépourvu de manufactures languit, quels que soient ses efforts. Faisons en sorte que les productions du sol fertile que Dieu nous a donné trouvent un large débouché parmi nos industriels; travaillons en conséquence à ce que l'industrie se développe en tous sens, et ne renonçons à aucune branche, à celle des produits chimiques moins qu'à toute autre. Nous ne serons pas inconséquents en exposant notre exploitation de soufre ; hier, vous avez exposé de même votre exploitation de houille. »

A la suite de cette allocution, l'auteur de l'amendement le retire, afin, dit-il, de témoigner de l'accord et de la solidarité de l'agriculture et de l'industrie manufacturière. M. de Baumgartner remercie le préopinant et déclare, au milieu d'applaudissements, que toutes les difficultés peuvent s'aplanir avec des hommes animés de ce patriotisme.

La discussion sur le tarif des fers est une des plus étendues. Les partisans d'une protection plus forte que celle du projet allèguent l'importance d'une industrie qui, chaque année, ne produit pas moins de 3 millions de quintaux et ajoute environ 3 millions de florins à la richesse nationale; ils demandent des barrières suffisantes contre l'Angleterre, toujours prête à de grands sacrifices pour anéantir dans son germe toute rivalité future; l'Autriche, ajoute-t-il, étant abondamment pourvue de minerai, il importe d'encourager une industrie, encore dans l'enfance, dont elle réunit tous les éléments. Si le bas prix du fer est pour l'agriculture une nécessité, ce bas prix ne lui sera rien moins qu'assuré par la chute de la production indigène. On oppose à ces arguments l'intérêt évident de l'agriculture, réduite à se servir de

charrues en bois, tandis que l'emploi de charrues en fer lui procurerait une économie de 40 p. 100, et surtout la nécessité de compléter un réseau de chemins de fer, qui, borné encore à 200 milles, constitue à peine le tiers du développement nécessaire pour que l'Autriche garde son rang de première puissance de l'Europe centrale, et exploite les richesses infinies de ses diverses provinces. Pourquoi une monarchie si vaste et si populeuse ne produit-elle que trois millions de quintaux? Manque-t-elle de minerai, de bois, de charbon de terre? Non; elle a été libéralement dotée de tout cela. Mais les deux cinquièmes de ses exploitations sont entre les mains de l'État, et les trois autres appartiennent à de grands propriétaires, que le système prohibitif a rendus indolents. Au surplus, le tarif de la commission est plus protecteur que celui du Zollverein, et les fers anglais ne trouvent pas à Trieste trois grands fleuves, tels que l'Oder, l'Elbe, le Rhin continué par le Mein, pour les porter à peu de frais dans l'intérieur du pays.

La commission défend son projet par son organe habituel, M. de Baumgartner. L'importance qu'elle attache à l'industrie du fer ressort de la protection considérable qu'elle lui accorde et qui n'a pas son analogue dans le reste du tarif. Pour calculer le degré de protection nécessaire aux hauts fourneaux, la commission a étudié les divers éléments de leur exploitation, savoir : le combustible, le minerai, le taux des salaires, l'intérêt du capital et les frais généraux d'administration. Elle a reconnu que, pour le combustible, l'Autriche ne paie pas des prix plus élevés que l'Angleterre, que son minerai même est meilleur, qu'il rend en Carinthie 50 p. 100 de fer, et dans la Styrie 40, tandis que le minerai anglais ne

donne en moyenne que 30 p. 100. L'Angleterre fournit cependant ses fers à meilleur marché, grâce à l'exiguïté des frais répartis sur des quantités énormes, grâce au faible taux de l'intérêt, et, ce qui, dans la matière, est essentiel, à des communications perfectionnées. Les prix des fers varient suivant les localités, en Autriche comme en Angleterre; c'est aux prix moyens qu'il faut s'attacher. Certaines usines britanniques produisent à un bas prix extrême; mais leur fer est de qualité inférieure. En Angleterre on se sert de houille, en Autriche de charbon de bois, et c'est pour ce dernier pays une grande cause de renchérissement. Il n'existe dans toute la monarchie qu'un haut-fourneau qui travaille à la houille. Le fer à la houille, sans doute, ne convient pas dans les usages qui exigent une élasticité et une solidité particulière; mais il suffit dans beaucoup de cas. Pourquoi les usines autrichiennes n'emploient-elles pas un combustible qui est à leur portée? Contre une telle faute, il ne peut y avoir de protection. La commission, continue l'orateur, a trouvé pour frais moyens de production de la fonte en Angleterre, 1 fl. 45 kr. par quintal (9 fr. 9 c. par 100 k.), en Autriche 1 fl. 14 kr. (6 fr. 40. par 100 kilog.), soit une différence de 30 kr. (2 fr. 60 c.); c'est en élevant ce chiffre qu'elle arrive au taux de 45 kr. (3 fr. 90 cent. par 100 kilog.). Sur le littoral maritime où les Anglais trouvent plus de facilités pour introduire leurs produits, la commission a cru devoir porter le droit à 1 fl. (5 fr. 22 cent. par 100 kilog.) Un droit supérieur serait ruineux pour une portion considérable de la monarchie, les provinces italiennes, et à ce seul titre il est inadmissible. L'Autriche, du reste, on ne doit pas l'oublier, possède de rares avantages dans l'industrie des fers; son minerai

est excellent; et le temps viendra où les Anglais lui demanderont les fers de qualité supérieure, comme ils le font aujourd'hui à la Suède, avec laquelle la Styrie et la Carinthie sont en mesure de rivaliser. A la suite de ce discours, malgré de nouveaux efforts de l'intérêt métallurgique, les chiffres de la commission sont adoptés.

Le tarif des fils de coton offre un autre champ de bataille. Le droit proposé est de 6 florins par quintal (31 fr. 32 cent. par 100 kilog.), quel que soit le degré de finesse. Au nom de la filature indigène, un délégué de Prague demande 7 florins (36 fr. 54 cent.) jusqu'au n° 64, et 10 florins (52 fr. 20 cent.) au-dessus. Il reconnaît que les abaissements successifs du droit n'ont pas empêché la filature autrichienne de prospérer; mais il fait observer que le dernier, qui l'a réduit à 8 florins (41 fr. 76 cent.), a eu lieu à une époque où la filature anglaise, absorbée par des commandes énormes pour la Chine, ne faisait plus concurrence au continent, et qu'au milieu des vicissitudes des dernières années l'expérience du droit en vigueur ne peut être estimée complète. Il rappelle les 500 mille quintaux (2 millions 1/2 de kilog.) de coton en laine qu'élabore la filature nationale avec un capital d'au moins 25 millions de florins (65 millions 250 mille francs), son utilité au point de vue maritime, surtout lorsque le raffinage du sucre colonial est à la veille de succomber. Cet amendement trouve beaucoup d'appui. Des tisserands mêmes, bien qu'intéressés au bas prix des fils, y adhèrent, sous la conviction que le tissage doit avoir pour base une filature indépendante de l'étranger. D'autres acceptent le chiffre de 7 florins, mais rien de plus. Par l'organe du conseiller ministériel Kleyle, qui signale le danger d'attirer de nouveaux capi-

taux dans l'industrie cotonnière, menacée même en Angleterre par la concurrence des États-Unis, la commission se rallie à ce dernier taux, mais elle repousse le droit de 10 florins, destiné à encourager le filage des numéros fins. Après lui, M. de Baumgartner entre dans quelques développements. L'administration, dit-il, a étudié attentivement les faits. Si, après la dernière réduction du droit, la filature était restée stationnaire, l'administration aurait hésité à en proposer une nouvelle; mais, depuis 1845, le nombre des broches a sensiblement augmenté. Les filateurs soutiennent que chaque broche leur a coûté 10 florins (26 fr. 10 cent.) de plus qu'aux Anglais; mais si les machines sont plus chères en Autriche, le sol et les bâtiments le sont moins. Plusieurs n'ont qu'à se prendre à eux-mêmes du luxe qu'ils se sont permis dans leurs établissements, et qu'on ne se permet pas en Angleterre. Le prix du coton en laine, ajoutent-ils, est plus élevé; oui, pour le coton américain, non pour celui d'Égypte, qui suffit jusqu'au n° 100 ou 120. Les capitaux sont également plus chers, on le reconnaît. Mais de ces divers éléments réunis il ne ressort pas une différence de plus de 6 florins par quintal de fils; c'est pour n'être pas avare envers le filateur que la commission leur concède 1 florin de plus. Quant au filage des numéros fins, le droit de 10 florins ne saurait le faire naître; une telle industrie a besoin de débouchés et de matières, deux conditions qui lui font défaut. « Les droits protecteurs, qu'on le sache bien, ne suffisent pas pour donner la vie à une industrie. Les capitaux ne surabondent point en Autriche; gardons-nous de les éparpiller; laissons-les de préférence aux industries spécialement autrichiennes, à celles de la soie et du lin. Le

temps ne paraît pas éloigné où le fil de lin ne sera pas plus cher que le fil de coton ; alors l'industrie cotonnière éprouvera une forte commotion, et les capitaux qu'elle aura attirés seront sérieusement compromis. Que l'enseignement donné par le raffinage du sucre colonial ne soit pas perdu pour nous. » Le vote du congrès est conforme à cet avis modifié de la commission.

Pour les tissus de coton *demi-fins* et *fins*, la commission, éclairée par de nouvelles études sur l'insuffisance de ses premiers taux, prend l'initiative d'une augmentation, qui ne satisfait pas les intéressés, mais que le congrès adopte.

Sur d'autres articles elle consent, volontiers d'ailleurs, à la réduction de ses chiffres. Tel est le cas pour les verreries et pour les machines. En ce qui concerne les verreries, un membre qui a eu plusieurs fois à réclamer ou à appuyer des aggravations en faveur d'autres industries, présente une pétition en sens contraire de la fabrication la plus brillante et la plus ancienne de la Bohême. La tarification projetée paraît trop élevée aux fabricants ; ils craignent qu'elle ne motive à l'étranger des représailles, et concluent à ce qu'on la remplace par celle du Zollverein. Cette proposition, unique dans son genre, de la fabrique de Bohême, obtient un assentiment unanime.

Le tarif des livres est abaissé au taux du Zollverein, sur cette observation d'un membre que les livres constituent les lumières d'un pays, et que l'Autriche n'a pas moins besoin d'être éclairée que le Zollverein. Les gravures et les tableaux sur bois, sur toiles et sur métaux non précieux, sont également dégrévés par des considérations dignes de remarque. L'Autriche, dit-on, en

abandonnant le système prohibitif, aura à lutter contre des capitaux considérables, contre la perfection des machines, contre le bas prix de la houille, contre tous les avantages, enfin, qui appartiennent à l'Angleterre. Ne pouvant l'emporter par le bon marché, elle doit rechercher un autre mérite, l'originalité et l'élégance de la forme. C'est à quoi elle ne parviendra qu'à la condition d'avoir librement sous les yeux les chefs-d'œuvre de l'art. Par ce spectacle continuel, ses industriels apprendront les secrets de la composition, l'harmonie et les contrastes des couleurs, et le don de produire de grands effets avec de faibles moyens. Ils cesseront de dépendre de la France pour les dessins.

Je terminerai ces extraits en citant quelques paroles généreuses de M. de Bruck, prononcées à l'occasion des territoires exceptés du régime douanier, et qui forment à la fin de ces débats un rapide et touchant épisode. « Sans méconnaître, dit le ministre, les puissantes considérations qui ont décidé le retrait des franchises du port de Venise, je verrais avec douleur l'ancienne reine de l'Adriatique continuer d'être privée en quelque sorte de l'air qu'elle a jusque-là respiré, et j'invite l'assemblée à saisir cette occasion de témoigner sa bienveillance pour cette ville infortunée. » Cette proposition fut acclamée par le congrès, et Venise fut réintégrée peu de temps après dans la plénitude de ses franchises.

En résumé, le congrès adopta purement et simplement la plupart des taux proposés par la commission; il en réduisit quelques-uns, comme on vient de le voir; il en augmenta un plus grand nombre, en vue d'un surcroît de protection, particulièrement pour les tissus de coton et de laine; mais il n'afficha pas, on doit le dire,

de prétentions immodérées. Les explications loyales et l'esprit conciliant de l'administration rassurèrent des intérêts, satisfaits, d'ailleurs, dans une juste mesure; et à partir de la clôture de l'assemblée, on n'entendit pas parler de résistance à la réforme douanière.

La réforme douanière avait à subir une dernière épreuve, celle de l'examen du conseil de l'empire. Cette nouvelle phase dura longtemps. On se demandait quelle était la cause du retard, si c'était la nécessité de laisser aux industriels le temps de mener à fin leurs opérations commencées, la réorganisation de la surveillance aux frontières ou la dépréciation du papier-monnaie. La retraite de M. de Bruck, à la fin de 1851, fit craindre un moment l'abandon de l'œuvre dont il avait été le promoteur; mais les assurances positives de la presse ministérielle dissipèrent tous les doutes. Cependant le projet se traînait lentement du ministère du commerce au conseil des ministres et du conseil des ministres au conseil de l'empire. Les hésitations du gouvernement ayant enfin cessé, le nouveau tarif fut signé le 6 novembre 1851 par l'empereur.

La patente impériale qui le mettait en vigueur en fixait l'application au 1er février 1852; elle frappait, pour un an, d'une surtaxe de 10 p. 100 du montant des droits, des articles importants, jusque-là prohibés, savoir : tissus, effets d'habillement, objets de mode, ouvrages en métaux précieux et non précieux, bijouterie. Pour une année également elle établissait à l'importation du coton en laine un droit de 1 florin par quintal (5 fr. 22 cent. par 100 kilog.), et à celle du fil de coton écru un droit de 8 florins (41 fr. 76 cent. par 100 kilog.), les taux du tarif sur

les deux produits n'étant applicables qu'à l'expiration de ce terme.

A part ces deux dispositions temporaires, que paraît avoir motivées la dépréciation du papier autrichien, le tarif était resté à très-peu près tel qu'il était sorti du congrès douanier. Parmi les changements qu'il avait éprouvés, quelques-uns, par exemple les aggravations sur les livres, gravures et tableaux, s'écartaient ouvertement des vœux de l'assemblée. Mais, dans l'ensemble, il avait conservé son caractère, et le travail national gardait tout ce qu'il avait désiré d'appui. Je n'ai pas besoin de dire que le système de classification, dont l'administration avait raison d'être fière, était demeuré intact. Considéré comme une expérience, du moins quant à ses détails, le tarif devait expirer à la fin d'octobre 1854. Avant cette époque, le gouvernement s'interdisait, à l'entrée, d'élever les droits sur les matières utiles à l'industrie et de les abaisser sur les produits à demi ou entièrement fabriqués ; à la sortie de les abaisser sur les articles de la première catégorie et de les élever sur ceux de la seconde, excepté toutefois par la voie de traités de commerce.

Ce fut ainsi qu'une grande monarchie accomplit paisiblement une évolution difficile, et en adoptant, non point le libre échange, mais un régime rationnel de protection, se prépara à prendre le rang qu'elle croyait lui appartenir parmi les puissances industrielles de l'Europe.

Mais pourquoi les hésitations du cabinet de Vienne avaient-elles cessé, et quel motif avait décidé, en novembre 1851, la promulgation du nouveau tarif ? Avant de l'expliquer, il est nécessaire de reprendre le récit, depuis longtemps interrompu, des affaires du Zollverein.

CHAPITRE VI.

CONFÉRENCES DU ZOLLVEREIN A CASSEL ET A WIESBADEN.

Le Zollverein avait victorieusement soutenu l'épreuve de 1848. Tandis que d'autres institutions avaient péri ou avaient été ébranlées, et que quelques-unes n'avaient vécu qu'un seul jour, il n'avait pas reçu la moindre atteinte. Il n'avait été menacé d'aucun démembrement, ni du rétablissement d'aucune barrière. Tout en songeant à le transformer comme incomplet et insuffisant, on s'était bien gardé d'y toucher ; c'était pour tous une base respectée qu'il ne s'agissait que d'élargir.

Pour ainsi dire abandonné à lui-même durant une époque de troubles, il avait duré par sa propre force ; mais il n'avait donné signe de vie qu'une seule fois. Lorsque, pour écouler les produits de ses manufactures et ranimer le travail, la république française avait recouru à l'expédient des primes de sortie, le Zollverein, dans le territoire duquel le travail était également désorganisé et languissant, avait détruit, en ce qui le touchait, l'effet de ces primes, par l'arrêté de septembre 1848, qui frappait d'un droit additionnel les laines filées, les tissus de laine et les tissus de soie.

Ses commissaires ne s'étaient pas réunis en 1848, pour reviser son tarif près d'expirer. Pendant que le parlement germanique préparait la législation commerciale de l'empire d'Allemagne, le Zollverein, en quelque sorte éclipsé, n'avait pu que maintenir purement et

simplement le *statu quo*. En 1849, les préoccupations politiques du gouvernement directeur avaient encore ajourné la conférence douanière. Une conférence ne pouvait que difficilement porter des fruits, dans l'état d'incertitude où l'on se trouvait ; et la Prusse était sans vues arrêtées de politique commerciale, ignorant de quels éléments du nord ou du midi se composerait l'union restreinte dont elle poursuivait inutilement la conclusion.

L'attitude du cabinet de Vienne décida, en 1850, celui de Berlin à ressaisir les rênes d'une association qui était son ouvrage, et qu'une abstention prolongée pouvait compromettre. Le *Moniteur prussien* du 14 avril annonça qu'un congrès douanier se réunirait dans le mois de juillet à Cassel. Ce congrès était appelé à préparer le tarif pour les trois années 1851-53, c'est-à-dire le dernier tarif de la seconde période de l'association.

Avant de lui soumettre ses propositions, le gouvernement crut devoir prendre l'avis des délégués du commerce et de l'industrie et celui des représentants de l'agriculture du royauume. Cette innovation, qui rappelait nos conseils généraux de l'agriculture, des manufactures et du commerce, faisait droit aux plaintes réitérées contre la prétention de la bureaucratie à décider, avec ses seules lumières, des questions vitales. Cet examen préalable d'assemblées prussiennes était, au fond, une expérience sur l'opinion non-seulement de la monarchie, mais de l'Allemagne tout entière.

Les propositions qui allaient subir cette première épreuve, étaient vastes et fécondes, comme il convenait lors de la reprise solennelle de délibérations longtemps

suspendues. Elles peuvent être résumées comme suit : 1° à l'importation, dégrévement de certaines substances alimentaires ; dégrévement d'un grand nombre de matières nécessaires aux fabriques ; aggravations sur les fils de coton, de lin, de laine et sur la soie grège, combinées avec des restitutions de droits à la sortie sur les tissus de la matière ; remaniement du tarif des tissus, calculé de manière à dégréver les articles communs, et à surtaxer les articles fins ; 2° à l'exportation et au transit, réductions diverses.

Un mémoire du ministre du commerce, M. Von der Heydt, expliquait les motifs de ces mesures. Relativement aux matières pour les fabriques en particulier, le ministre faisait remarquer que, jusqu'à ces dernières années, elles avaient été traitées par le Zollverein plus libéralement que par les autres puissances manufacturières ; mais qu'il n'en était plus ainsi depuis les réformes douanières commencées par l'Angleterre en 1842 et poursuivies en 1845 et en 1846. A un petit nombre près, les matières premières avaient cessé de payer des droits outre-Manche ; ce qui, sur les marchés étrangers, assurait un avantage évident à l'industrie britannique. Pour replacer sa propre industrie dans de meilleures conditions, le Zollverein avait, en 1845 et 1846, dégrévé quelques produits bruts ; mais, à cette occasion, plusieurs des États associés avaient exprimé le vœu qu'on entrât plus avant dans cette voie ; ce vœu était accompli par les propositions du gouvernement. La franchise, toutefois, ne comprenait pas les matières dont la production dans le pays pouvait être compromise par une libre concurrence, telles que les métaux et les produits chimiques en général, ni celles qui, par l'étendue de leur

consommation, procuraient un revenu notable avec de faibles droits.

Les aggravations sur les fils et sur certains tissus constituaient la partie la plus importante et la plus délicate du projet. Les explications du mémoire ministériel à ce sujet furent complétées par un historique que publia le *Moniteur prussien* sur ces questions qui avaient profondément remué l'Association allemande. Il en résultait que le cabinet de Berlin, en 1845, n'avait pas montré ce libéralisme commercial absolu que les uns lui avaient reproché et dont les autres lui avaient fait un honneur; qu'il avait été tout prêt, au contraire, à accueillir, dans une juste mesure, les demandes d'augmentations, et que le rejet de ces demandes ne pouvait lui être imputé.

M. Von der Heydt s'attachait d'ailleurs à établir la modération des taxes proposées, soit en les comparant à celles des tarifs étrangers, soit en indiquant les taux auxquels elles ressortaient. D'après lui, le droit de 4 thalers par quintal (30 fr. p. 100 kilog.) ne s'élèverait sur les fils de lin que de 6. 8 p. 100 à 10. 9 p. 100, suivant le degré de finesse; sur les fils de coton simples, de 14. 2 p. 100 à 9. 3 p. 100; sur les fils doubles de 9. 3 p. 100 à 5. 7 p. 100. Quant aux tissus, dont le régime était aggravé, c'étaient des articles de luxe, qui, bien que passibles par leur nature d'un droit plus élevé, auraient pour la plupart à acquitter moins de 10 p. 100 de la valeur.

Ces propositions, dont il n'y a pas lieu d'accuser ici les détails, n'étaient point en désaccord avec les traditions du gouvernement prussien; elles apportaient des solutions plausibles à des questions depuis longtemps pendantes. On leur attribuait de plus, non sans raison,

une intention politique, celle de rétablir l'influence prussienne sur les États méridionaux, qui semblaient alors tourner leurs regards vers l'Autriche. Les mémoires récents de M. de Bruck avaient fait la plus vive impression dans ces États, où prévalait l'opinion protectionniste. Sans déserter son drapeau de la protection modérée, la Prusse léur accordait une large satisfaction, en même temps, du reste, qu'à ses provinces manufacturières, et elle espérait raffermir une alliance ébranlée.

Les délégués du commerce et de l'industrie, librement élus par les chambres de commerce et par les corporations marchandes, excepté dans la province de Posen où ils furent nommés par l'autorité administrative dans l'absence d'un organe légal des classes commerçantes, devaient être au nombre de 32, à raison de 4 par province. Deux élections privées d'effet les réduisirent à 30. Dans une session qui dura du 10 au 30 mai, la majorité, composée des cinq provinces de Brandebourg, de Silésie, de Saxe, de Westphalie et du Rhin, ainsi que de deux des représentants de celle de Posen, approuva les propositions ministérielles, en réclamant néanmoins sur certains articles des aggravations plus fortes. Les deux autres représentants n'adhérèrent qu'au dégrévement des matières brutes; pour le reste, ils recommandèrent l'adoption du projet de tarif pour l'Allemagne rédigé en 1848 au nom des places du nord.

Les représentants de l'agriculture, pris dans le collége de l'économie rurale et dans les principales sociétés agricoles du royaume, et au nombre de 53, se réunirent le 24 mai à Berlin sous la présidence du ministre de l'intérieur, M. de Manteuffel. La majorité repoussa les réductions sur les produits ruraux, alors très-avilis en

Prusse, comme ils l'étaient en France et par les mêmes causes; des aggravations sur les produits à demi ou entièrement fabriqués, elle n'admit que celles sur les fils de lin et sur les fils de laine peignée, comme intéressant des fabrications en solidarité étroite avec l'agriculture nationale.

Regardant ces deux assemblées comme l'expression non pas du pays tout entier, mais de certains intérêts, le gouvernement ne s'était pas cru obligé de souscrire à leurs résolutions contradictoires à beaucoup d'égards. Il en tint compte, néanmoins, dans la rédaction définitive des propositions dont il allait saisir la conférence de Cassel. Il retira, comme de peu d'intérêt pour les consommateurs, les dégrèvements sur les céréales, sur le beurre, sur les bêtes à cornes; ce qui réduisait de plus de moitié le sacrifice d'au moins 1 million de thalers (3,750,000 fr.), que le plan primitif imposait au Zollverein.

Aux termes des propositions définitives, une seule substance alimentaire, le riz, était dégrévée; le riz mondé l'était de 50 p. 100, le riz non mondé, de 75. Plus de 80 matières brutes étaient déclarées exemptes; on y remarquait la garance, les résines, le salpêtre et le nitrate de soude, la cochenille, l'indigo et les autres matières tinctoriales, les dents d'éléphant, le fanons de baleine, le lin et le chanvre, le caoutchouc et la gutta-percha, les poils de chèvre, l'huile d'olive mêlée d'essence de térébenthine. Le zinc brut éprouvait une diminution de moitié. Les fils simples de toute espèce étaient portés au taux uniforme de 4 thalers par quintal (30 fr. par 100 kilog.); ce qui entraînait une augmentation proportionnelle sur les fils blanchis, teints ou retors.

Les droits sur les tissus étaient gradués d'après la qualité; ainsi, au lieu d'un droit unique de 50 thalers par quintal (375 fr. par 100 kilog.) pour toutes les cotonnades, il en était proposé trois, savoir : 25 thalers (187 fr. 50) sur la bonneterie, les tissus écrus ou teints d'une seule couleur; 50 (375 fr.) sur les tissus imprimés, teints de plusieurs couleurs, et veloutés; 75 (562 fr. 50) sur les jaconas, la mousseline, les tulles et les gazes. Mais la nouvelle classification n'impliquait de réduction que pour les cotonnades ordinaires, dans lesquelles le Zollverein ne craignait aucune rivalité. Il en résultait des augmentations plus ou moins sensibles sur les autres tissus, en particulier sur les soieries, et par contre-coup sur les effets d'habillement. Le nouveau libellé surtaxait deux articles de plus, les glaces non polies et les cigares avec le tabac à priser.

Les articles admis à la jouissance des drawbacks étaient les suivants : fils de coton teints, tissus de coton autres que écrus et unis, tissus de lin autres que toiles d'emballage ou à voiles et que toiles écrues et unies, soie torse ou teinte et soieries, tissus de laine peignée autres que unis, tissus mélangés de toute espèce. Le chiffre des drawbacks était uniforme, comme celui des droits sur les fils, savoir : 3 thalers par quintal (22 fr. 50 cent. par 100 kilog.). A leur paiement était affectée une partie du produit des droits d'importation sur les fils. Ils étaient payés, non point en argent comptant, mais en certificats que la douane recevrait en acquittement de ces droits. Le chiffre de 3 thalers n'était d'ailleurs adopté que pour une période de trois ans. Si l'augmentation sur les fils atteignait son but, l'essor de la filature indigène amènerait une diminution du prix de

ces articles, et rendrait, par suite, les drawbacks moins nécessaires. L'importation sous le nouveau régime fournirait des indices certains à cet égard ; car suivant que le but des aggravations aurait été ou non atteint, elle serait décroissante ou stationnaire, sinon progressive. En conséquence, au bout de trois ans, on établirait le produit moyen des recettes effectuées sur les fils, déduction faite des sommes employées en drawbacks ; s'il était de 900 mille thalers (3,375,000 fr.) au plus, moyenne des recettes du Zollverein depuis 1837, le taux des drawbacks resterait le même pour les deux années suivantes ; dans le cas contraire, il serait convenablement atténué. On procéderait de la même manière à l'expiration du nouveau terme des deux années.

A un tel plan était acquis d'avance, dans le Zollverein, l'assentiment, non-seulement des chefs d'industrie, mais de la majorité des esprits, pour qui la protection s'identifiait avec le progrès et l'indépendance de la patrie allemande. Dès le mois de juin, la Société pour la défense du travail national, tout en désirant davantage, vota des remercîments au ministre du commerce de Prusse.

Dans le reste de l'Allemagne, Brême était satisfaite, espérant devenir, pour le coton en laine, un des grands marchés du continent. Le cabinet de Vienne, malgré les griefs particuliers, dont il a été question dans un précédent chapitre, approuvait par son organe semi-officiel, *l'Austria*, l'ensemble d'un programme, conforme de tous points au sien propre.

Le succès des propositions, toutefois, était loin d'être complet. M. Von der Heydt put s'en convaincre par lui-même, en parcourant les différentes parties de la mo-

narchie prussienne. Accueilli par des ovations dans les provinces manufacturières, il rencontra un tout autre accueil sur le littoral de la Baltique, et en particulier à Stettin, où des scènes de tumulte eurent lieu sur son passage. Le commerce de Stettin et celui de Dantzick rédigèrent d'énergiques protestations, auxquelles se joignirent celles de Leipsick. Mais l'opposition la plus remarquable, et non la moins vive, était celle de hauts fonctionnaires, qui ne craignirent pas d'attaquer dans des brochures, comme anti-prussien, le plan du cabinet dont ils relevaient.

Indépendamment de la Prusse, d'autres États, usant de leur droit d'initiative, soumirent des propositions au congrès de Cassel. Les gouvernements de Wurtemberg et de la Bavière surtaxaient, dans une plus forte proportion que la Prusse, les cotons filés, la soie et les soieries, les fils et les tissus de laine, les habillements confectionnés. Ils étendaient les aggravations aux gants de peau, aux papiers fins, à la quincaillerie fine, à la faïence et à la porcelaine, etc. Tandis que, les articles en soie exceptés, les aggravations de la Prusse atteignaient surtout les produits anglais et suisses, c'étaient les produits français que frappaient celles des États méridionaux; elles comprenaient, pour les surimposer encore, trois des articles qui avaient déjà été si sévèrement traités par le congrès de Stuttgard en 1842. Leur évidente exagération les condamnait, du reste, et ce furent les propositions prussiennes qui seules servirent de texte sérieux aux délibérations de la conférence.

Elles y furent quelque temps arrêtées par une question préjudiciable, soulevée avec vivacité par la Saxe, à laquelle se joignit la Bavière, celle de savoir si le Zollve-

rein ne devait pas au préalable traiter avec l'Autriche et prendre l'arrangement conclu pour point de départ des modifications à apporter à son tarif. Ce ne fut pas sans peine que le commissaire prussien réussit à écarter cet obstacle. Les propositions, discutées enfin, réunirent tous les suffrages, excepté ceux de la Saxe et du Brunswick. L'opposition de la Saxe, alors sous l'influence de l'Autriche, était de forme plus que de principe, et elle faiblissait; celle du Brunswick semblait devoir céder devant le désir énergiquement exprimé du cabinet de Berlin. Il y eut un moment où l'adoption parut certaine.

Dans les derniers jours d'octobre, les commissaires s'étaient séparés pour quelques jours, afin d'aller chercher auprès de leurs gouvernements des instructions définitives. De retour au commencement de novembre, les troubles de Cassel et l'occupation de cette ville par les troupes prussiennes les renvoyèrent dans leurs foyers. La conférence était dissoute; le *veto* persistant du Brunswick et le changement d'avis de la Prusse, qu'on connut alors, l'avaient, du reste, frappée de stérilité.

Après la pacification de l'Allemagne, le congrès se réunit de nouveau en février 1851, dans la tranquille et jolie résidence de Wiesbaden. Les propositions de l'année précédente relatives aux fils et aux tissus avaient été retirées. Dans l'intervalle, le dégrèvement des riz et l'exemption de l'huile d'olive mêlée d'huile de térébenthine avaient été promulgués, en exécution d'un traité de commerce avec les États-Sardes. Les résolutions mises en vigueur au 1er octobre reproduisirent la liste, un peu modifiée, des matières premières, et en général toute la partie libérale du projet; en même temps elles augmentèrent les droits d'entrée, non-seulement sur les

cigares et sur le tabac à priser, mais sur divers autres produits, par exemple sur la gutta-percha épurée, sur les articles en caoutchouc, sur les articles en écaille, sur les chandelles de suif, de cire ou de stéarine. La protection refusée aux grandes fabrications était accordée aux petites.

Les résolutions de Wiesbaden étaient, en définitive, avantageuses pour l'industrie allemande, mais elles n'avaient pas, à beaucoup près, réalisé ses espérances. Concevoir des projets sans les mener à fin, agiter des questions sans les résoudre, telle était la destinée constante de l'Allemagne. La question des droits différentiels avait cessé d'avoir un objet, depuis la proclamation en Angleterre de la libre navigation, bientôt adoptée par les Pays-Bas, par les États-Sardes et par la Belgique. Celle du tarif des fils et des tissus était indéfiniment ajournée par la résistance obstinée du moindre des gouvernements du Zollverein aux vœux de tous les autres.

Mais comment expliquer le revirement du cabinet de Berlin? Pourquoi, après avoir proposé, après avoir soutenu des mesures populaires, les avait-il retirées tout à coup? Un tel défaut de persistance serait inexcusable, s'il n'avait été motivé sur un intérêt supérieur; cet intérêt, à en juger du moins par l'événement, c'était celui de l'extension du Zollverein.

CHAPITRE VII.

TRAITÉ DU 7 SEPTEMBRE 1851 AVEC LE HANOVRE.

L'année 1851, ouverte sous l'impression fâcheuse des stériles délibérations de Cassel, était le terme fixé pour la dénonciation des traités sur lesquels reposait le Zollverein. Les remaniements que cette association comportait, soit dans son territoire, soit dans son organisation, furent discutés avec plus de vivacité que jamais. Les libre-échangistes de Berlin, excités par l'échec récent du système protecteur, invitaient la Prusse à se séparer d'alliés avec lesquels elle ne pouvait s'entendre pour contracter avec les États du nord une autre union douanière. Le principal membre du cabinet prussien, M. de Manteuffel, passait pour incliner vers ce parti, tandis qu'on attribuait au principal ministre de Bavière, M. de Pfordten, le désir de se séparer de la Prusse pour s'unir à l'Autriche.

Ces changements répugnaient à l'immense majorité, soit dans le sein de la monarchie prussienne, soit dans les autres États. On considérait, en Prusse, avec raison, l'accession du Hanovre et du reste du littoral comme payée trop cher au prix de la défection de la Bavière, du Wurtemberg et de la Saxe. D'un autre côté, bien qu'irrité contre la versalité du cabinet de Berlin, le midi n'était nullement disposé à tenter l'aventure d'une association immédiate avec l'Autriche. L'extension du Zollverein vers le nord, sans pertes dans le midi, tel était,

pour les meilleurs esprits, le but à poursuivre ; et ce but était à la veille d'être atteint.

Au milieu d'une attente vague et pénible, l'Allemagne apprit tout à coup, avec étonnement, que la Prusse avait obtenu l'accession du Hanovre. Une négociation, qui avait échoué dix années auparavant, venait d'être reprise avec succès et terminait dignement la seconde période du Zollverein. Ainsi s'expliquait le *veto* de Brunswick, ainsi se justifiait le revirement de la Prusse.

Le 7 septembre 1851, en effet, la Prusse avait conclu avec le Hanovre un traité par lequel ce dernier royaume, avec ses associés du Steuerverein, Oldenbourg et Schaumbourg-Lippe, entraient dans l'association des douanes allemandes et se rattachaient à l'union prussienne d'impôts indirects, à partir du 1er janvier 1854, et pour une période de douze ans. Outre les stipulations communes aux autres traités d'accession, celui-ci en contenait plusieurs qui lui étaient particulières. C'étaient le maintien, dans le Hanovre, du commerce libre du sel, objet de monopole dans les États du Zollverein ; des réductions considérables, à l'entrée et à la sortie, dans le tarif général de l'association, et l'élévation de la taxe sur le sucre indigène, indépendamment de réductions et de facilités diverses aux frontières hanovriennes ; l'exemption de toute perception rétroactive sur les marchandises étrangères qui se trouveraient dans le Hanovre lors de l'accession, exemption achetée par la mise en vigueur, dix mois d'avance, du tarif du Zollverein sur les articles les plus importants ; un préciput pour cet État de 75 p. 100 dans le partage des recettes communes ; enfin le droit pour le cabinet hanovrien de prendre part, au même titre que celui de Berlin, aux négociations

pour le renouvellement du pacte général d'union douanière.

Ces concessions au Hanovre étaient inusitées, énormes. Évidemment la Prusse avait été pressée de conclure, et elle n'avait reculé devant aucun sacrifice en vue d'un résultat ardemment désiré ; car l'accession du Steuerverein était pour elle comme une revanche des échecs que la politique autrichienne lui avait fait précédemment essuyer. Elle avait de plus, pour elle, l'avantage particulier de mettre en communication, par le nord, ses frontières orientales et occidentales. Mais il restait à obtenir l'adhésion des autres gouvernements à des stipulations exorbitantes.

En leur communiquant le traité ratifié dès le 11 septembre, le cabinet de Berlin l'accompagna d'un mémoire explicatif. Après un historique des rapports antérieurs des deux unions douanières, il y donnait des éclaircissements sur les clauses qui dérogeaient à la législation du Zollverein, en particulier sur les modifications au tarif des douanes et sur le préciput accordé.

Les modifications au tarif étaient moins étendues que celles qui avaient été demandées par le Hanovre en 1841 ; telles qu'elles étaient, l'intérêt bien entendu de l'association les réclamait pour la plupart, indépendamment du motif qui y avait fait consentir. Elles concernaient, à l'entrée, le tabac en feuilles, les vins en futailles, le café, la mélasse, le thé et l'eau-de-vie de vin. Déjà, dans les négociations de 1841, pour la prolongation du Zollverein, une modération des droits sur les tabacs et sur les vins avait été reconnue avantageuse ; pour les vins en particulier, elle ne devait pas dépasser le quart, et elle ne le dépassait pas en effet ; quant au taux admis

pour le tabac, il avait été unanimement approuvé lors des négociations avec les États-Unis en 1844. Entre les denrées exotiques, le café était une de celles dont la consommation avait pris le plus de développement parmi les classes populaires. Par cette raison même, au premier abord, on pouvait craindre qu'un dégrèvement ne réduisît les recettes; mais, d'un autre côté, il mettait fin à une contrebande active. Les résultats obtenus sur cet article en Angleterre et en Autriche étaient d'ailleurs de nature à rassurer. La réduction sur la mélasse ne donnait lieu à aucune objection de ce genre; néanmoins le gouvernement prussien n'aurait voulu descendre qu'à 3 thalers; mais, la consommation de la mélasse étant immense dans le Hanovre, le gouvernement de cet État avait insisté pour 2. C'était de même à regret que le gouvernement prussien avait consenti, sur le thé, à l'abaissement d'un droit ressortant en moyenne à 19 p. 100, et supporté presque uniquement par les classes aisées. Mais le Hanovre avait fait valoir que, dans certaines parties de son territoire, l'usage du thé était assez répandu pour rendre tout à fait impossible l'adoption du droit en vigueur dans le Zollverein. A l'égard de l'eau-de-vie de vin, le nouveau droit n'était que le rétablissement de celui qui avait été doublé, en 1842, par des motifs sans valeur en 1851. A la sortie, la diminution sur les laines avait déjà été proposée et généralement admise à la dernière conférence de douane. Enfin l'intérêt de la navigation marchande motivait une restitution des droits d'entrée sur les métaux employés dans les constructions et dans l'armement des navires, de même que l'intérêt financier justifiait l'élévation de la taxe sur le sucre indigène, élévation qui, dans les limites con-

venues, laisserait encore une belle marge à une importante industrie.

Abordant la question du préciput, le mémoire établissait que la demande d'un privilége dans le partage, repoussée en 1841, avait dû être admise dans la récente négociation. Depuis cette époque, les objections élevées à cet égard avaient perdu toute leur force. En 1842, la recette moyenne par tête était à peu près la même dans les deux unions douanières. Dans les dernières années, l'excédant des consommations du Steuerverein avait été constaté sur les articles suivants : café, eau-de-vie, fruits du Midi, riz, sucre et mélasse, tabac, thé et vin, c'est-à-dire sur ceux qui fournissaient la majeure partie des recettes. On ne pouvait plus alléguer qu'une partie de ces denrées était destinée, au moyen de la contrebande, à alimenter la consommation du Zollverein; sous l'empire du traité de 1845, la contrebande avait été à peu près nulle. On ne pouvait pas davantage arguer de l'élévation des droits ni de la concurrence des tabacs et des vins indigènes avec les produits étrangers à la suite de l'accession. L'élévation des droits n'était pas assez forte pour changer les habitudes des populations; et la concurrence serait, en fait, très-restreinte; pour les vins en particulier, on pouvait conclure de l'expérience déjà faite par les provinces prussiennes de la Baltique que les vins de France resteraient les maîtres du terrain.

Le principe du préciput ayant été ainsi adopté, il avait fallu en déterminer le taux. Pour justifier la concession des 75 p. 100, le mémoire entrait dans des calculs inutiles à reproduire ici, et il terminait par cet argument décisif :

« Le gouvernement prussien a consenti à cet arran-

gement, dans la ferme conviction que le but ne pouvait être autrement atteint. Il ne se dissimule pas la diminution qui pourra s'ensuivre dans les recettes brutes du Zollverein ; mais, comme les accessions doivent procurer dans les frais de perception une économie d'environ 300,000 thalers (1,125,000 fr.), la perte ne se fera peut-être pas sentir sur le revenu net. En tout cas, le gouvernement prussien a pensé que le Zollverein ne devait pas reculer devant un sacrifice d'argent, lorsqu'il s'agissait d'un si grand but. Il n'est pas nécessaire d'insister sur les avantages de l'extension du Zollverein jusqu'à la mer du Nord ; tous les gouvernements et les organes de tous les intérêts sont d'accord à ce sujet, et ils ont toujours attaché à l'acquisition du Steuerverein un assez haut prix pour que le gouvernement prussien attende avec une entière confiance le jugement de ses associés. »

Les stipulations du 7 septembre, à défaut d'autres motifs, impliquaient une reconstitution du Zollverein, par suite d'une dénonciation du traité du 8 mars 1841, qui l'avait continué jusqu'au 31 décembre 1853. Le gouvernement prussien prit texte de sa convention avec le Hanovre pour faire, dans le courant de novembre, cette dénonciation attendue de tous, non pas pour rompre une association féconde en bienfaits de toute espèce, mais pour remplir une simple formalité et remanier les bases existantes. Il annonçait aux gouvernements, ses associés, la communication prochaine de ses propositions pour le renouvellement du pacte commun, et une conférence qui s'ouvrirait à Berlin dans les premiers mois de 1852.

Le nouveau traité fut approuvé sans difficulté, en décembre 1851 et en janvier 1852, par l'une et par l'autre

chambre de Prusse. Dans le Hanovre, au commencement, il avait été accueilli par les plus violents murmures et qualifié d'incroyable. Entretenus depuis longtemps dans des sentiments d'hostilité vis-à-vis du Zollverein, les habitants du Hanovre, comme tous ceux du même littoral, redoutaient l'application d'un régime douanier moins libéral que celui sous lequel ils vivaient. Ils étaient excités par l'opposition de Hambourg, ce foyer du libre échange, qui voyait avec dépit le Steuerverein conquis au système protecteur. Sous de telles impressions, les négociants de Hanovre, d'Uelzen et du port franc de Harbourg réclamèrent avec vivacité. Cependant l'étendue des avantages stipulés en faveur du pays, l'idée que l'accession était inévitable, le fait accompli enfin modifièrent peu à peu la disposition des esprits, et les reconcilièrent avec des arrangements que les besoins personnels du gouvernement avaient motivés. Sur ces entrefaites avait eu lieu un changement de cabinet; le nouveau ministère Scheele n'hésita pas à accepter l'héritage du ministère Münchhausen. Saisis, le 2 décembre, de la question, les États rendirent, à la fin de janvier suivant, un vote favorable, en adressant, toutefois, au roi une lettre qui appelait son attention sur quelques points particuliers.

Des deux autres États du Steuerverein, Schaumbourg-Lippe avait accédé dès le 22 septembre; Oldenbourg retarda son adhésion jusqu'au commencement de mars 1852.

Dans le sein du Zollverein, en général, le traité de septembre avait été acclamé comme un pas effectif et heureux vers l'unité; et ce concert n'avait été que faiblement troublé par des critiques de détail. L'imagina-

tion des plus exaltés réunissait déjà au système des douanes allemandes le Mecklembourg, les duchés danois et jusqu'au Jutland. Sans s'abandonner à des illusions, les intérêts étaient satisfaits, et ils avaient sujet de l'être. Un nouveau débouché de deux millions de consommateurs allait s'ouvrir à l'industrie allemande; les droits qui la protégeaient étaient restés intacts; les diminutions opérées sur les denrées exotiques avaient été l'objet constant de ses vœux. Aussi les chambres de commerce de Bavière et du Wurtemberg approuvèrent-elles le traité, en demandant avec énergie la continuation du Zollverein et de son système protecteur; et le prince de Hohenlohe, comme président de la Société du travail national, applaudit-il sans réserve, par une circulaire, à la conquête du littoral de la mer du Nord.

Plusieurs des gouvernements du Zollverein avaient, dans le principe, paru partager les sentiments des populations; mais, à la réflexion, la conduite de la Prusse, surtout le mystère dont elle avait entouré la négociation, les avait blessés; et, par suite de leurs griefs, le cabinet de Vienne aidant, un acte avantageux en lui-même allait soulever des tempêtes, et mettre en question l'existence de l'association qu'il agrandissait.

CHAPITRE VIII.

CONFÉRENCES LIBRES DES ÉTATS ALLEMANDS A VIENNE.

Par cela même que l'accession du Hanovre au Zollverein était un succès pour le cabinet de Berlin, elle était

pour celui de Vienne un échec. Mais il ne fut pas accepté comme tel par les organes autrichiens; ils approuvèrent habilement un acte qui faisait disparaître un des trois groupes commerciaux entre lesquels l'Allemagne était divisée, et préparait ainsi les voies à l'association de l'Europe centrale.

En présence de ce fait nouveau, le gouvernement autrichien ne resta pas inactif. Ce fut alors qu'après de longs délais, il crut le moment venu de promulguer un tarif qui levait entre ses États et l'Allemagne la barrière des prohibitions. D'un autre côté, la crise du renouvellement du Zollverein était pour ses projets une occasion favorable et unique, qui, s'il la laissait échapper, pouvait ne plus se présenter de longtemps, une fois que l'association douanière aurait été reconstituée sous l'influence exclusive de la Prusse. Il le comprit, et, le 25 novembre, en communiquant aux autres puissances allemandes son nouveau tarif, en leur expliquant le caractère et la portée de cette mesure, il les invita, pour le commencement de janvier 1852, à des conférences libres à Vienne, où un nouvel examen de ses propositions devait servir de prélude aux conférences de Berlin.

Tous les États de la Confédération ne se rendirent pas à cet appel. Le Danemark pour les duchés de Holstein et de Lauenbourg, les Pays-Bas pour le Limbourg, et les deux Mecklembourg alléguèrent des excuses tirées de leur situation particulière. La Prusse refusa catégoriquement l'invitation; elle proposa de remettre la réunion de Vienne après la reconstitution du Zollverein, sans se laisser ébranler par l'observation réitérée que cet ajournement rendrait l'union douanière ou même un large traité de commerce avec l'Autriche à peu près

impossible. Les princes thuringiens ne voulurent pas négocier sans la Prusse. Enfin, quelques-uns des États qui se firent représenter, étaient condamnés par divers motifs à un rôle purement passif.

Le cabinet impérial ne plaçait pas moins une grande confiance dans le résultat de délibérations, qui avaient pour but de rapprocher ses plans de l'application, de les mettre en harmonie avec les intérêts allemands, et de rédiger des projets destinés, dans sa pensée, à servir, au même titre que le traité de septembre entre la Prusse et le Hanovre, de base aux conférences de Berlin et à la réorganisation du Zollverein. Le concours de la Prusse et des États placés dans sa dépendance n'était pas, après tout, nécessaire à des arrangements préparatoires qui devaient être de nouveau discutés à Berlin.

Les conférences libres furent ouvertes le 4 janvier 1852 par le président du conseil. Le prince de Schwartzenberg exposa l'objet de la réunion, les difficultés que rencontrait la grande idée de l'union de l'Europe centrale, l'espoir que l'Autriche avait de les surmonter et les sacrifices auxquels elle était résolue dans ce but. Puis il présenta comme point de départ la convention de Dresde et de Francfort, comparant des propositions tendant à rapprocher l'Allemagne et l'Autriche à ce traité de commerce de 1829 entre la Prusse et la Hesse d'une part, et la Bavière et le Wurtemberg de l'autre, qui avait conduit au Zollverein actuel. La réunion, du reste, n'avait rien de définitif à formuler; sa mission consistait uniquement à préparer des résolutions qui ne pouvaient être prises qu'à Berlin. « Quel que soit, dit le ministre en terminant, le résultat de nos travaux, vous penserez sans doute comme moi que, si l'esprit de concorde y

préside, ils n'auront pas été stériles. Le bon et l'utile, présentés sous une forme acceptable, et comme c'est la ferme volonté du cabinet impérial, constamment, opiniâtrément poursuivis, ont toujours su arracher l'assentiment et la reconnaissance. »

Les travaux des commissaires, prolongés jusqu'à la fin d'avril, aboutirent à deux projets de traité, savoir : un traité de commerce applicable à partir de 1854, par lequel le Zollverein et l'Autriche s'accordaient les plus grandes facilités, et rapprochaient étroitement leurs tarifs ; et un traité d'union douanière, exécutoire en 1859, sous réserve de délibérations préalables en 1856, mais déjà assez net dans ses stipulations pour ne laisser sur la mise en vigueur aucune incertitude.

Ce dernier projet, formulé en 14 articles sous la dénomination de projet B, tout en laissant un grand nombre de points indécis, reproduisait en général les maximes du Zollverein. Il s'en écartait, néanmoins, en deux points essentiels. D'une part, dans le partage des revenus communs, au lieu de la population, la base adoptée était la moyenne des recettes douanières effectuées par chacun des deux groupes associés pendant la durée du traité de commerce qui devait précéder l'association. D'autre part les conférences, qui s'étaient tenues successivement dans les diverses capitales, et le bureau central, qui avait été établi à Berlin, étaient fixés au siége même de la Confédération germanique. Des dispositions particulières, enfin, protégeaient le monopole du tabac que conservait le gouvernement autrichien.

Le projet A, en 26 articles, avec des articles additionnels, un cartel pour la répression de la contrebande, un cartel monétaire, et des tableaux contenant des changements

considérables aux tarifs d'entrée, de sortie et de transit chez les deux puissances, était, à ces changements près, une nouvelle édition revue et amplifiée de la convention de Dresde et de Francfort. Les tarifs respectifs y étaient modifiés non-seulement dans le commerce entre les parties contractantes, mais vis-à-vis des autres pays ; pour les principaux objets manufacturés, par exemple, l'importation étrangère était surtaxée en même temps que l'importation autrichienne ou allemande était dégrévée.

Les travaux du congrès de Vienne furent clos par un protocole signé le 20 avril qui renfermait d'importantes déclarations. L'Autriche s'engageait à conclure avec la Prusse et les autres États faisant partie du Zollverein, au 1er janvier 1854, un traité de commerce et un traité d'union douanière conformes aux projets arrêtés dans les conférences, ou, dans les cas où ces projets ne seraient pas acceptés intégralement, à négocier sérieusement sur leurs bases ; elle serait, toutefois, déliée de son engagement par la conclusion préalable des traités pour le renouvellement de l'Association allemande. De leur côté les commissaires de Bavière, de Saxe, de Wurtemberg, de Bade, de Hesse-Électorale, de Hesse Grand-Ducale, de Nassau et de Hesse-Hombourg, en tout de huit États, prenaient pour leurs gouvernements l'engagement de s'employer auprès des autres États associés pour la négociation des mêmes projets et de faire en sorte que cette négociation aboutît en même temps que celle des traités pour la reconstitution du Zollverein.

Après la signature du protocole, le ministre des affaires étrangères d'Autriche prononça le discours de clôture. Ce n'était plus le prince de Schwartzenberg, emporté dans l'intervalle par une mort subite ; mais sa pensée et

son esprit respiraient toujours dans le langage de M. le comte de Buol-Schauenstein. Rappelant à la fin ces paroles déjà citées de son illustre prédécesseur : « Le bon et l'utile présentés sous une forme acceptable, et constamment, opiniâtrément poursuivis, ont toujours su arracher l'assentiment et la reconnaissance, » le nouveau ministre ajouta : « Par vos propositions éclairées, Messieurs, vous avez rendu acceptables le traité de commerce et l'union douanière. Quant au second point, je puis vous assurer au nom de mon auguste maître que, malgré la perte cruelle qu'a éprouvée notre cause par la mort d'un de ses champions les plus dévoués, nous ne poursuivrons pas moins nos desseins avec la même persévérance. Telle est la ferme et inébranlable résolution du cabinet impérial. »

C'est ainsi que le gouvernement autrichien posait de nouveau ses plans avec éclat, les revêtait d'une forme pratique, et engageait à leur exécution la majorité des États du Zollverein.

Mais l'engagement public du protocole avait été précédé d'engagements secrets plus précis et de plus de portée, qu'avait provoqués l'attitude du cabinet de Berlin.

Après l'adhésion d'Oldenbourg au traité de septembre 1851, adhésion qui n'avait été donnée que le 1er mars 1851, le cabinet de Berlin avait, le 6 du même mois, convoqué, pour le 14 avril à Berlin, les plénipotentiaires du Zollverein et du Steuerverein. Dans sa dépêche il notifiait aux gouvernements allemands, qu'il ne s'agissait nullement de fonder une association nouvelle, mais uniquement de continuer et d'agrandir l'association existante, en n'apportant à ses principes et à

ses lois que les modifications indispensables. Dans sa manière de voir, la nouvelle période du Zollverein devait être de douze années comme la précédente, avec un délai de dénonciation de deux ans, et sauf à cesser avant l'expiration de ce terme, si tous les États allemands constituaient une seule union douanière. Les conférences de Berlin, d'ailleurs, étaient non des conférences libres, mais celles mêmes du Zollverein; par conséquent les plénipotentiaires des États du Zollverein et ceux des gouvernements qui s'étaient engagés par traité à entrer dans cette association, pouvaient seuls y prendre part. Quant à la question d'une étroite union avec l'Autriche sur le terrain des intérêts matériels, il s'en référait à ses précédentes déclarations, et il ajoutait que le plus pressé était de réorganiser le Zollverein, accru du Steuerverein, ce qui donnerait un point de départ positif pour les négociations avec l'Autriche.

Cette circulaire, quelque plausible qu'en fussent d'ailleurs les termes, détruisait l'œuvre entière du congrès de Vienne. Or, c'est ce que ne pouvaient admettre le gouvernement impérial ni ceux des cabinets qui avaient pris une part active et sérieuse aux travaux de ce congrès.

Ces cabinets, on l'a déjà dit, avaient été froissés par certaines stipulations du traité de septembre, et plus encore par le secret qui avait présidé à la négociation. D'après les traités du Zollverein, la négociation de traités pour l'admission d'un nouveau membre est confiée à ceux des États dont le territoire touche celui du gouvernement à admettre; mais l'ouverture doit en être notifiée immédiatement aux autres associés, et le traité doit être soumis, avant sa conclusion définitive, à leur approba-

tion. C'est ce qui n'avait point été fait par la Prusse, coupable en cela non-seulement d'une infraction au pacte commun, mais d'un manque de procédé. La Prusse s'excusait, il est vrai, sur la nécessité ; sans la promptitude et sans le secret, comme sans les larges concessions faites au Hanovre, la négociation, assurait-elle avec quelque fondement, eût inévitablement échoué. Mais cette justification ne satisfaisait que médiocrement les cabinets, touchés surtout de la force, que prêtait contre eux à la Prusse l'accession du Steuerverein. La dénonciation du pacte d'association, simple formalité d'après le cabinet de Berlin, leur parut une aggravation de ses torts, en les plaçant dans l'alternative, ou de subir purement et simplement le traité de septembre ou de se retirer du Zollverein.

Ce fut sous ces impressions qu'ils s'étaient empressés de répondre à l'invitation de l'Autriche dans laquelle ils cherchaient un appui contre l'autocratie de la Prusse, en concourant d'ailleurs à l'élaboration d'un plan utile et populaire. Leur irritation fut accrue par la circulaire prussienne du 1er mars, qui considérait comme non avenus leurs travaux de deux mois entiers. Ils songèrent alors à s'unir étroitement pour la défense de leurs intérêts communs, et, sur la proposition de la Bavière, ils signèrent le 6 avril, à Darmstadt, trois conventions, bientôt fameuses.

Par la première, les gouvernements de Bavière, de Saxe, de Bade (ce dernier sous des réserves), de Hesse-Cassel, de Hesse-Darmstadt et de Nassau, s'obligeaient à accepter et à faire signer par leurs plénipotentiaires le protocole final des délibérations de Vienne relatives aux projets A et B, d'émettre, dès l'ouverture des conférences

de Berlin, le vœu d'une négociation avec l'Autriche sur la base de ces projets ; de les y présenter aussi promptement que possible, et de demander l'admission auxdites conférences du cabinet autrichien.

Par la seconde, les mêmes gouvernements, moins celui de Bade, obligé de la Prusse, déclarèrent les traités d'association de 1833 et de 1841 toujours obligatoires entre eux, nonobstant la dénonciation faite par la Prusse. Ils contractaient en conséquence l'engagement de ne conclure de traités de commerce et d'union douanière que d'un commun accord, et, dans le cas où une association de douane avec un ou d'autres États n'aurait pas abouti avant la fin de 1853, de former à eux seuls une association régie par lesdits traités de 1833 et de 1841.

La troisième et dernière convention de Darmstadt posait les bases d'un arrangement, par lequel les six gouvernements devaient s'engager à ne pas renouveler leur association avec la Prusse, si avant la fin de 1853, il n'avait pas été conclu de traité de commerce entre l'Autriche et le Zollverein, sous la condition de la part du cabinet de Vienne, de leur garantir, le cas échéant, leurs recettes de douane.

Ces résolutions restèrent dans le moment ignorées du cabinet de Berlin ; mais des notes animées du même esprit lui furent remises en réponse à sa circulaire.

La Bavière, dans sa note du 11 avril, déclara que, par la dénonciation que la Prusse avait faite au mois de novembre 1851, les liens anciens étaient rompus, et qu'il y avait un traité tout nouveau à conclure, d'autant mieux qu'il s'agissait d'admettre dans l'association de nouveaux membres. Tout en voyant avec satisfaction le

gouvernement prussien favorable à une union étroite avec l'Autriche, la Bavière ne partageait pas son avis d'ajourner les négociations à cet effet. De même que les autres cabinets étaient prêts à délibérer sur le traité conclu sans leur participation avec le Steuerverein, le gouvernement prussien devait l'être aussi à examiner les projets arrêtés à Vienne; et le gouvernement autrichien devait prendre part aux conférences de Berlin au même titre que les gouvernements de Hanovre et d'Oldenbourg. Les négociations avec cette puissance, ayant le même objet que celles relatives à la continuation et à l'agrandissement du Zollverein, devaient marcher de front. Il n'y avait pas lieu de compter sur un résultat satisfaisant, tant que l'Autriche serait tenue à l'écart.

Les réponses des alliés de la Bavière étaient formulées dans des termes analogues; et ce fut à la suite de cette correspondance que les conférences de Berlin s'ouvrirent le 19 avril, la veille du jour où celles de Vienne allaient se terminer.

CHAPITRE IX.

LES CONFÉRENCES DU ZOLLVEREIN A BERLIN ET LA CRISE DE 1852.

Dans la première séance de cette réunion, le baron de Manteuffel exprima de nouveau, brièvement et avec mesure, les sentiments de la Prusse, avec l'espoir que les commissaires apporteraient dans l'examen des questions un esprit impartial et libre de petites considérations. Le

commissaire bavarois, répondant au nom de ses collègues, émit, entre autres vœux, celui de l'extension du Zollverein, non-seulement vers le nord de l'Allemagne, mais aussi vers le midi, et de manière à comprendre l'Autriche.

Mais le gouvernement bavarois et ses alliés ne se bornèrent pas à un simple vœu. Dès le 26 avril, ils signifièrent, par de nouvelles notes individuelles, au cabinet de Berlin, que, sans le blâmer d'avoir présenté le traité de septembre pour servir de texte à leurs délibérations, ils jugeaient nécessaire une négociation simultanée sur les projets de Vienne, projets dont la conférence allait être saisie.

A la même époque, les conventions de Darmstadt furent livrées à la publicité et firent une grande sensation. Il fut dès lors évident que les délibérations de Berlin seraient stériles ; la confiance dans la durée du Zollverein fut ébranlée, l'industrie et le commerce languirent. Mais, avant de retracer l'émotion de l'Allemagne par suite de cette mésintelligence entre les cabinets, il est nécessaire de résumer sans interruption toute la série des notes et des déclarations qu'ils échangèrent durant plus de six mois, sans modifier une situation en apparence désespérée.

Le gouvernement prussien répondit, dans la séance du 1er mai, qu'il persistait dans sa manière de voir. La situation de l'Autriche ne lui semblait pas comparable à celle du Steuerverein, dont les États s'étaient engagés à accéder au Zollverein à partir d'un jour convenu. Il était notoire, de plus, que des traités avec l'Autriche présupposaient des réformes profondes dans sa législation. Négocier immédiatement avec elle, ce serait donc s'engager

dans des complications qui éloigneraient du but loin d'en rapprocher.

Du 1er au 12 mai, les autres États représentés à la conférence s'expliquèrent. Les principautés de la Thuringe adhérèrent purement et simplement à l'avis de la Prusse; Brunswick et Oldenbourg exprimèrent le vœu d'une entente sur des négociations dont chacun reconnaissait l'avantage et dont l'opportunité seule était contestée; Hanovre se déclara prêt à prendre part à ces négociations avec l'Autriche, si elles venaient à s'ouvrir pendant la durée des conférences; Bade se réunit franchement aux alliés, ou, comme on les qualifiait, aux *coalisés* de Darmstadt.

Le 25 mai, par une note collective, la coalition, prenant acte de l'aveu fait par le gouvernement prussien que la question d'un rapprochement avec l'Autriche sur le terrain des intérêts matériels ne devait pas rester étrangère à la conférence, déposa les projets A et B avec leurs annexes, en demandant qu'indépendamment de la continuation et de l'agrandissement du Zollverein, la conférence prît pour texte de ses délibérations lesdits projets, en présence et avec le concours de plénipotentiaires autrichiens.

En repoussant cette proposition, le cabinet de Berlin développa, dans sa déclaration du 7 juin, les motifs de son refus. Contre le projet d'union douanière, il objecta l'état économique différent du Zollverein et de l'Autriche, le monopole du tabac dans cette dernière contrée, l'insuffisance de la base proposée pour le partage des recettes communes, l'absence d'un projet de tarif pour l'union future, le défaut de garantie pour la perception régulière des droits de douane, l'inconvénient pour le

Zollverein d'entrer en communauté avec des pays géographiquement éloignés et placés dans des conditions de production et de consommation tout autres que les siennes. Quant au projet de traité de commerce, les stipulations exigeaient un examen détaillé, qui entraînerait de longs délais. D'ailleurs, avant la reconstitution du Zollverein, avant qu'on fût fixé sur sa composition au 1er janvier 1854, non-seulement toute base matérielle manquait aux négociations, mais la personnalité de l'une des parties contractantes n'existait même pas. L'adhésion du gouvernement prussien aux propositions de l'Autriche et des alliés de Darmstadt n'aboutirait donc qu'à retarder indéfiniment une solution que les égards dus aux intérêts matériels, déjà gravement atteints par la crise, et les préparatifs nécessaires pour l'exécution de quelques articles du traité de septembre commandaient d'accélérer.

La réponse des coalisés s'étant fait attendre, une nouvelle note de la Prusse les pressa, le 1er juillet, de mettre fin à l'incertitude qui pesait sur toutes les affaires, en déclarant, dans le délai le plus bref, s'ils persistaient ou non dans leur proposition du 25 mai.

A cette sommation, les coalisés, réduits à cinq, savoir : la Bavière, la Saxe, la Hesse-Électorale, la Hesse-Darmstadt et Nassau, répondirent par une déclaration commune, portant la date du 16 juillet, mais remise seulement dans la séance du 20.

Ils regrettaient de voir la Prusse décliner de nouveau toute part à la négociation d'une association douanière avec l'Autriche, et se mettre ainsi en opposition avec les actes constitutifs du Zollverein, qui prévoyaient le cas de la fusion de tous les États allemands ; ce qui donnait lieu

de craindre que le renouvellement des actes n'impliquât l'abandon de cette stipulation fondamentale. Sans méconnaître les difficultés de l'union avec l'Autriche, ils avaient, par un mûr examen à Vienne, acquis la conviction qu'elles n'étaient pas insurmontables. Ils regrettaient pareillement le refus de la Prusse d'ouvrir immédiatement, au sujet du traité de commerce, une négociation qui leur promettait des compensations aux préjudices résultant pour eux du traité de septembre, et qui était, par conséquent, une condition essentielle de leur adhésion à ce traité. Quelque désir qu'ils eussent de voir cesser les incertitudes de la situation, ils pensaient qu'une solution satisfaisante pour tous devait seule y mettre fin.

On voit que la coalition, momentanément diminuée en nombre, avait conservé la même énergie.

Dans la même séance du 20 juillet, le gouvernement prussien ajourna les conférences au 16 du mois suivant. Les matières à l'ordre du jour étant épuisées, la prolongation de travaux dont le caractère n'était que provisoire n'avait plus aucun objet. Mais, pour la reprise des délibérations, deux questions préjudicielles étaient à vider : l'adhésion des gouvernements alliés à l'association des douanes avec le Steuerverein, et leur consentement à renouveler le Zollverein avant de s'occuper des négociations de l'Autriche ; négociations que la Prusse désirait ouvrir le plus promptement possible, et dont elle ne songeait plus à restreindre les bases aux termes contenus dans ses précédentes explications, notamment dans le protocole de Wiesbaden du 7 juin 1851.

Cette déclaration impliquait réponse à la déclaration faite le même jour par les coalisés. Une dépêche écrite

le 4 août par M. de Manteuffel au ministre de Prusse, à Munich, lui donna expressément ce caractère, afin de mettre les autres gouvernements en demeure de répondre.

La reprise des conférences n'eut lieu que le 21 août, tous les commissaires étant présents. Dans leur note collective, les gouvernements de la coalition, revenus au nombre de sept, déclarèrent que la proposition prussienne concernant la fusion entre le Steuerverein et le Zollverein n'était pas un obstacle au renouvellement du Zollverein; ils étaient prêts à l'adopter, sous quelques réserves de détail, comme une des clauses de l'association nouvelle, si l'on pouvait s'entendre sur les autres points indécis, et en particulier sur les relations commerciales avec l'Autriche. Mais, au lieu de s'expliquer sur la seconde question, ils en posèrent eux-mêmes une à la Prusse. Depuis le protocole de Wiesbaden, auquel celle-ci s'était référée, de nouvelles bases de négociations avaient été élaborées; la Prusse était priée de déclarer dans quelle mesure elle accepterait celles qui avaient été convenues à Vienne. Ils n'admettaient pas, d'ailleurs, que, dans une négociation où des divergences de vues se produisaient, l'une des parties dût dicter, et l'autre faire toutes les concessions. Quant à eux, ils avaient donné des preuves réitérées de leurs dispositions conciliatrices, en envoyant des commissaires à des conférences, présentées comme celles du Zollverein, où les délégués du Steuerverein étaient admis et d'où l'Autriche était exclue, en délibérant sur les clauses du traité de septembre, et en se déclarant prêts à y adhérer.

Le commissaire du Hanovre prit sur-le-champ acte de la déclaration relative au traité avec le Steuerverein.

Dans la séance du 30 août, le gouvernement prussien, affectant d'interpréter la réponse des coalisés dans le sens le plus favorable, indiqua brièvement les articles du projet de Vienne qu'il approuvait et ceux qu'il n'approuvait pas. Si les cabinets étaient satisfaits de cette explication, il les priait de présenter eux-mêmes une déclaration définitive dans la première quinzaine de septembre. En même temps, comme leur dernière note avait accusé l'intention de raccourcir la nouvelle période du Zollverein, il leur signifiait qu'il n'entendait pas renouveler les traités pour moins de douze années, une association d'une durée moindre ayant un caractère provisoire, préjudiciable pour les intérêts.

Le Hanovre, Oldenbourg, les principautés thuringiennes et Brunswick s'associèrent à cette déclaration de la Prusse.

A la séance du 15 septembre, dernier terme fixé pour recevoir la réponse des gouvernements coalisés, soit que ceux-ci ne fussent pas prêts, soit plutôt qu'ils ne voulussent pas paraître déférer à l'injonction de la Prusse, leurs commissaires alléguèrent le manque d'instructions. La réunion ministérielle qui se tenait alors à Munich à ce sujet ne donnant aucun espoir de solution, la Prusse se décida à ne poursuivre les négociations qu'avec les États qui avaient adhéré à sa déclaration du 30 août, en laissant aux autres la faculté de les reprendre aux mêmes conditions. C'est ce que notifia M. de Manteuffel par une dépêche adressée le 27 septembre aux légations prussiennes près les diverses cours allemandes.

Dans la note qu'ils arrêtèrent à Munich, les gouvernements coalisés représentèrent au cabinet de Berlin

qu'il n'avait pas compris exactement le sens de leur déclaration du 27 août, que la sienne, du 30, était loin de leur suffire, que leur adhésion au traité avec le Steuerverein n'avait pas cessé d'être subordonnée à la conclusion d'un traité de commerce avec l'Autriche. Quant à la durée de la nouvelle période du Zollverein, ils ne pouvaient consentir à rester douze ans les mains liées sur la question d'une association générale de douanes.

Le gouvernement prussien ne voulut pas fixer de jour pour recevoir en conférence cette réponse des cabinets, avec lesquels les négociations collectives étaient rompues.

Le 8 octobre, M. de Manteuffel reprit dans une nouvelle dépêche l'historique des conférences qui venaient de se terminer, et se référant à sa précédente lettre du 27 septembre, rouvrit la voie des négociations à ceux des États dissidents qui consentiraient à ne traiter avec l'Autriche qu'après la reconstitution du Zollverein. Ainsi se trouva close cette phase de la question austro-allemande.

Dans les conditions où elles s'étaient ouvertes, les conférences de Berlin pouvaient difficilement avoir une autre issue. Ni la Prusse ni la coalition n'avaient adopté sans réflexion l'attitude que, dès le commencement, elles avaient prise ; et, une fois leur ligne arrêtée, il n'y avait pas à espérer que l'une des deux consentirait à s'en départir. En septembre comme en avril, après tous ces échanges de notes, la coalition persistait à demander la négociation simultanée d'un traité avec l'Autriche et des traités pour la reconstitution du Zollverein, comme la Prusse à exiger la conclusion préalable de ces derniers traités. On en était resté au même point, sauf que, du-

rant cette période de six mois, on s'était aigri de part et d'autre.

Du jour, en effet, où les conventions de Darmstadt avaient été rendues publiques, l'Allemagne, on l'a dit plus haut, s'était trouvée en proie à une crise morale aussi bien que commerciale et industrielle. D'un côté, la Prusse et ses partisans ; de l'autre, l'Autriche et la majeure partie des petits États. La discorde s'alluma même entre les hommes unis par les mêmes principes et par les mêmes intérêts, à ce point que la *Société du travail national*, jusque-là si fortement organisée, se disloqua par la séparation des membres prussiens.

La conduite des cabinets était en conséquence l'objet des jugements les plus divers. Les organes favorables à la Prusse accusaient l'Autriche de vouloir dissoudre, ou, pour répéter une expression du journal de Berlin, la *Kreuzzeitung*, de vouloir faire sauter le Zollverein, et les gouvernements de s'être rendus les instruments aveugles de l'ambition de cette puissance, pour satisfaire de mesquines susceptibilités. Les journaux de l'Autriche et de la coalition défendaient le cabinet de Vienne de toute pensée hostile au Zollverein, au Zollverein que la Prusse seule avait remis en question par la dénonciation des traités, qui ne subsistait plus que dans les États coalisés, et que l'Autriche ne songeait qu'à agrandir en y faisant entrer l'Allemagne tout entière.

De même que dans d'autres querelles, il eût été difficile à un juge impartial de donner entièrement tort ou raison à l'une ou l'autre des deux parties ; l'une et l'autre invoquaient de bons arguments, chacune poursuivait un but d'intérêt général en même temps qu'un but d'intérêt particulier.

La Prusse avait enfreint les règles conventionnelles et usé de mauvais procédés; mais elle avait obtenu ainsi, pour le Zollverein aussi bien que pour elle-même, un grand résultat, qui, par les voies régulières, n'eût probablement pas été atteint. D'un autre côté, en résistant au désir des États ses associés, elle était dominée par un sentiment tout personnel, la crainte d'entrer avec une autre grande puissance en partage de la suprématie; elle voulait, comme par le passé, un Zollverein exclusivement à elle, équivalent économique de l'union politique d'Erfurt, c'est-à-dire quelque chose de restreint et d'incomplet, dont l'opinion allemande ne se contentait plus.

Le procédé des États dissidents, en suscitant contre la prépondérance du gouvernement directeur du Zollverein l'influence d'une puissance rivale, était loin aussi d'être régulier, et leur opposition troublait le pays. Mais, eux aussi, n'avaient-ils pas le droit de prendre conseil de leurs intérêts et de leur dignité? États indépendants, n'étaient-ils pas tout aussi fondés que la Prusse à proposer et à débattre les conditions d'un contrat synallagmatique? Enfin, cette opposition vive et prolongée n'était-elle pas le seul moyen d'arracher à l'opiniâtreté prussienne des arrangements qui, outre les garanties qu'y trouverait leur indépendance, ouvriraient de nouvelles perspectives à l'Allemagne?

Cependant ces dissensions intestines réagissaient de la manière la plus fâcheuse sur le travail. Devant l'éventualité d'une dissolution du Zollverein, les ateliers et les fabriques se fermaient; les affaires étaient suspendues. Un homme, dont les écrits avaient de l'autorité, M. le docteur Toegel, rappela alors aux populations des États

dissidents la prospérité dont elles étaient redevables au Zollverein. Il montra le débouché offert par le nord de l'Allemagne, en particulier par la Prusse et par la Thuringe, aux vins les meilleurs du Palatinat, de la Hesse et de Nassau, aux tabacs de la Franconie, de Bade et du Palatinat, aux fruits du Wurtemberg, de la Franconie, du Rhin supérieur et moyen, aux fromages de la Haute-Bavière et de la Souabe, dont la production avait plus que doublé en vingt ans, à l'élève du bétail de la Franconie et de Nassau; l'essor que l'industrie de Nuremberg et de Fürth avait pris depuis l'abolition des péages intérieurs, les grands établissements de tissage et de filage en Bavière et à Bade trouvant en Prusse le principal écoulement de leurs produits: l'immense fabrication de l'Erzgebirge et du Vogtland saxon et tant d'autres industries créées ou vivifiées par l'Association. A la grandeur des avantages qu'elle avait procurés on mesurait l'étendue du mal que sa rupture allait produire, et les intérêts matériels exprimaient hautement leurs alarmes par l'organe des chambres de commerce ou dans le sein des corps politiques.

Comme si le Zollverein était déjà dissous, les imaginations se donnaient carrière pour inventer des combinaisons nouvelles destinées à le remplacer. Celle qui se présentait le plus naturellement à l'esprit, était le dualisme du nord et du midi : la Prusse d'une part avec les États du nord pour alliés, l'Autriche de l'autre avec les coalisés de Darmstadt : là le libre échange, ici la protection. D'autres concevaient, entre les deux systèmes du nord et du midi, entre la Prusse et l'Autriche, une association indépendante, celle des petits États non entraînés dans l'orbite de la Prusse et hors d'état, pour le

moment, de se fondre dans le système autrichien. Certains partisans de cette dernière hypothèse, séduits par les souvenirs d'une autre époque, plaçaient ce groupe douanier de l'Allemagne centrale, comme une autre confédération du Rhin, sous le protectorat de la France.

Dans cette sorte d'éclipse du Zollverein, lorsque sa fin prochaine était annoncée de toutes parts, que quelques-uns niaient ses bienfaits et proclamaient ses prétendus désastres, lorsque l'administration prussienne paraissait prendre des dispositions pour le cas d'une rupture définitive, les esprits clairvoyants ne cessèrent pas un moment de croire à la prolongation de cette union douanière, agrandie du Steuerverein et rattachée à l'Autriche par de larges stipulations.

Cette conviction se fondait sur une appréciation exacte de la situation de l'Allemagne et de celle des États en lutte. Lorsque, depuis longues années, les idées et les faits tendaient vers l'unité, était-il vraisemblable que tout ce travail aboutît au dualisme ou à une triple division? Ce Zollverein, éprouvé par le temps, entré dans les habitudes, que le cataclysme de 1848 avait respecté, la crise de 1852 serait-elle donc capable de le dissoudre? La vivacité des manifestations pour son maintien dans toutes les parties de l'Allemagne, ne permettait pas de le penser. Les sentiments et les intérêts des populations seraient apparemment plus forts que les antipathies entre les cabinets. Mais les cabinets eux-mêmes pouvaient-ils de gaieté de cœur briser des liens déjà anciens et mutuellement avantageux? Pour celui de Berlin en particulier, c'était détruire son plus bel ouvrage; c'était, la Hesse-Électorale se retirant, séparer de nouveau les provinces orientales et occidentales de la monarchie que

l'accession du Hanovre n'aurait qu'imparfaitement rejointes. Avait-il même lieu de compter sur l'alliance du Hanovre et des autres États du Steuerverein? En accédant à son système, ils avaient cru s'incorporer à un vaste territoire commercial et non à la Prusse à peu près isolée. Les gouvernements de la coalition, de leur côté, préoccupés de leur indépendance, désiraient l'équilibre des deux grandes puissances allemandes; ils ne voulaient nullement, la suite l'a prouvé, se livrer à une pour échapper à l'autre. Encore moins pouvaient-ils sérieusement songer à former à eux seuls un groupe impuissant. L'Autriche elle-même, à moins qu'on ne lui supposât un désir extravagant de tout brouiller en Allemagne, avait besoin de l'existence du Zollverein pour la réalisation de ses plans unitaires.

C'est ainsi que, dans les symptômes trompeurs d'une désorganisation imminente, un examen réfléchi montrait une de ces crises laborieuses où les agitations et les souffrances du présent sont la condition et le prix de l'avenir.

CHAPITRE X.

LE TRAITÉ DU 19 FÉVRIER 1853 AVEC L'AUTRICHE ET LE RENOUVELLEMENT DU PACTE D'ASSOCIATION DOUANIÈRE.

Après la rupture des conférences de Berlin, le gouvernement autrichien avait de nouveau convoqué ses alliés auprès de lui pour convenir du parti à prendre dans de si graves circonstances. Les plénipotentiaires de

la Bavière, de la Saxe, du Wurtemberg, de Bade, des deux Hesses et de Nassau se réunirent le 30 octobre 1852, à Vienne, sous la présidence du ministre des affaires étrangères d'Autriche, assisté du ministre des finances.

Le comte de Buol Schauenstein prononça, dans cette première séance, un discours qui impliquait un changement dans la situation. Après avoir jeté sur les six mois écoulés depuis la précédente réunion un coup d'œil rétrospectif, il appuyait sur les avantages du projet de traité de commerce ; mais il renonçait à arrêter immédiatement les bases de la future union douanière, afin d'ôter tout prétexte à l'objection, qu'on voulait, par des stipulations obligatoires, forcer le cours naturel des choses, et anticiper sur des événements qui appartenaient à l'avenir. Il exprimait l'espoir d'une réconciliation, qui, disait-il, ne dépendait pas uniquement des gouvernements présents à la conférence. Puis il ajoutait :

« Quelques résolutions que prennent les autres membres de la Confédération, l'Allemagne ne doit dans aucun cas envisager avec découragement son avenir commercial. Si le Zollverein actuel venait à se dissoudre, il se constituerait une autre union comprenant 48 millions d'âmes ; et nos débats ont pour objet de régler cette union, de manière à éviter toute atteinte aux intérêts des États qui en feront partie et à rendre aussi peu sensible et surtout aussi peu durable que possible la séparation des États jusqu'ici réunis.

« Je le répéterai de la manière la plus solennelle : L'Autriche ne désire ni la dissolution du Zollverein ni la prolongation de la crise qui a divisé l'Allemagne ; elle comprend trop bien la nécessité de l'harmonie entre tous

les membres de la Confédération germanique, pour n'être pas disposée jusqu'au dernier moment à prêter les mains à une réconciliation. »

En tenant ce langage, auquel le représentant de la Bavière donna, au nom de ses collègues, une adhésion sans réserve, en abandonnant la demande d'un engagement formel à l'égard de l'union douanière, le cabinet impérial frayait la voie à un arrangement ; en même temps il conservait une fière attitude, et il avisait, de concert avec ses alliés, pour le cas où cet arrangement ne se conclurait pas.

Mais l'espérance d'une réconciliation n'était pas vaine, et elle allait se réaliser.

Lorsque la crise eut parcouru toutes ses périodes et ne paraissait avoir d'autre issue possible qu'une dislocation douloureuse, les deux puissants cabinets sur lesquels pèse la principale responsabilité des destinées de l'Allemagne, eurent la sagesse de reconnaître la grandeur du danger. Ils virent avec inquiétude les pertes déjà éprouvées par le commerce et par l'industrie, et celles qui les menaçaient encore. Ils craignirent que le triste spectacle de leur désunion n'affaiblît leur autorité et n'encourageât dans leurs sujets l'esprit de révolte. Ils s'effrayèrent enfin de l'apparition d'un second Empire français, alors que le mot l'*Empire c'est la paix* n'avait pas encore été prononcé. En proie à toutes ces alarmes, et conseillés, dit-on, par l'empereur de Russie, ils eurent hâte de faire cesser des déchirements qui mettaient en péril la prospérité, la sûreté intérieure et la sûreté extérieure du pays. On assure que les premières ouvertures vinrent de l'Autriche ; mais elles trouvèrent la Prusse toute préparée à les recevoir.

Tout à coup, au milieu de l'automne de 1852, on annonça officiellement que le Zollverein ne périrait pas. Les deux monarques se virent, et une négociation fut ouverte entre les deux cabinets. L'Autriche témoigna une sorte de déférence envers la Prusse en envoyant son négociateur à Berlin ; ce négociateur était l'auteur même du plan d'union austro-allemande, M. le baron de Bruck ; ses instructions avaient été concertées sans doute avec les membres de la nouvelle conférence de Vienne, qui, prolongée pendant la durée de sa mission, ne pouvait manquer de lui prêter de la force. Les plénipotentiaires de la Prusse furent le ministre des affaires étrangères lui-même et un haut fonctionnaire qui possédait des connaissances spéciales, M. de Pommer-Esche.

Quelles que fussent les difficultés de la négociation, les deux parties étaient fermement décidées à s'entendre, et elles s'entendirent en effet. Sur les bases du projet A modifié, elles conclurent le traité célèbre du 19 février 1853.

Cet acte diplomatique était, d'après le préambule, inspiré par le désir de développer à un haut degré les relations de commerce entre les deux États, d'assurer le recouvrement de leurs recettes de douane et de préparer l'union de toute l'Allemagne. Il embrassait, en 27 articles principaux, suivis de 12 articles additionnels, d'un protocole final et de 4 annexes, le régime de l'entrée, de la sortie et du transit, la répression de la contrebande, les communications de toute espèce, tant par mer que par eau, la législation de l'industrie et du commerce intérieur dans l'un et l'autre territoire, le système des monnaies, la protection des sujets respectifs à l'étranger.

Entre ses nombreuses stipulations, les plus importantes peuvent être résumées comme suit : engagement, sous certaines réserves d'intérêt public, de n'entraver les relations réciproques par aucune prohibition ; jouissance immédiate et sans compensation de toute faveur de douane accordée par l'une des parties à des tiers ; à l'entrée, affranchissement de la masse des produits bruts et de quelques objets de fabrication, et réduction des droits sur la masse des produits manufacturés, avec promesse de nouvelles facilités ; garanties contre des abaissements de droits à la frontière extérieure de nature à porter préjudice à l'autre partie ; grande libéralité à la sortie et au transit ; arrangements pour la rapidité des expéditions en douane ; arrangements pour la répression de la contrebande ; réciprocité du traitement national pour la navigation marchande, le cabotage excepté, et pour l'usage des voies de communication en général ; traitement de la nation la plus favorisée par le cabotage ; faculté pour les États appartenant ou devant appartenir à l'un et à l'autre des deux systèmes douaniers d'être admis aux bénéfices du traité.

Mais des stipulations plus importantes encore étaient celles de l'article 25, dont voici la teneur :

« La durée du présent traité est fixée à douze années, du 1er janvier 1854 au 31 décembre 1865.

« En 1860 des commissaires des États contractants se réuniront pour négocier l'union douanière des deux parties contractantes et des États qui, à cette époque, feront partie de leur système de douane, ou, dans le cas où cette union ne pourrait se réaliser, pour négocier des facilités commerciales plus étendues que celles qui entreront en vigueur au 1er janvier 1854, ou qui seront

appliquées ultérieurement à la suite des conférences indiquées à l'article 3, ainsi que le rapprochement et l'assimilation, autant que possible, des tarifs de douane respectifs. »

La crise parut si bien terminée par le traité du 19 février, que le roi de Hanovre s'empressa immédiatement d'exécuter ses engagements envers la Prusse ; dès le 21, il promulgua dans ses États la partie convenue du tarif du Zollverein pour être exécutoire au 1er mars. D'un autre côté, la question qui avait désuni la Prusse et la coalition de Darmstadt étant résolue, nul obstacle n'existait plus à la reprise des conférences de Berlin. Elles se rouvrirent au milieu de mars. Ce n'était pas le moment de délibérer sur diverses améliorations proposées dans la circulaire de l'année précédente ; par exemple sur la substitution de la majorité à l'unanimité dans les affaires purement administratives. Il fallait un prompt résultat. Le traité du 4 avril 1853 reconstitua le Zollverein pour douze ans à partir du 1er janvier 1854, sans autres modifications essentielles que celles qui résultaient des traités avec le Hanovre et l'Autriche.

Le soin de renouveler le tarif des douanes, qui expirait à la fin de l'année, fut remis à une autre conférence, qui se réunit en juillet, également à Berlin. Mais, les traités de septembre 1851 et de février 1853 impliquant des dégrèvements nombreux et considérables, sa tâche se trouvait bien réduite. Elle ne put s'entendre, d'ailleurs, que sur des détails sans portée. Ce fut dans cette réunion que la Prusse proposa inutilement, pour la première fois, l'abaissement des droits à l'importation des fers ; indépendamment des intérêts métallurgiques de quelques États, elle rencontra l'opposition de la Bavière

réclamant de la Prusse, en retour d'une concession à ce sujet, l'abolition des droits de passage qui grèvent dans le Nord les vins envoyés par le Midi.

En dépit de ces tiraillements sur des points secondaires, l'avenir de l'Association était assuré, agrandi, et l'Allemagne était satisfaite.

On se demanda alors laquelle des deux grandes puissances en lutte avait, dans la transaction du 19 février 1853, fait le plus de sacrifices, laquelle avait recueilli le plus d'avantages. En apparence les plus fortes concessions venaient de l'Autriche ; elle avait abandonné deux points capitaux, une stipulation obligatoire quant à son union douanière avec le Zollverein, et une durée de moins de douze ans pour cette association reconstituée. L'union douanière indiquée comme but ultérieur et la reprise des négociations fixée à l'année 1860, n'étaient, certes, que de faibles équivalents. La Prusse n'avait cédé que sur un point de pure forme, la conclusion du traité du commerce avec l'Autriche, et elle avait cédé, non point à des associés qu'elle était accoutumée à considérer comme des satellites, mais à une puissance tout au moins égale, qui avait soigneusement ménagé son amour-propre. Toutefois cette question de pure forme avait été le terrain même de la querelle, et le fait seul de la conclusion du traité, dans les circonstances qui viennent d'être retracées, était en réalité pour la Prusse un échec ; sa position morale dans le Zollverein était diminuée. L'Autriche entrait avec la Prusse en partage d'influence, par les rapports qu'elle avait entretenus avec les coalisés de Darmstadt et qui avaient amené le traité de février. Sans obtenir tout ce qu'elle avait désiré, l'Autriche avait fait un grand pas vers le but où elle tendait.

Ses organes officiels témoignèrent une grande joie, tandis que les explications du cabinet et les débats des chambres en Prusse sur le traité furent très-réservés et semblèrent trahir de l'embarras.

Voilà pour le point de vue politique, prédominant dans toute cette affaire. Sous le rapport financier, chacune des deux puissances s'était imposé un sacrifice sur les droits d'entrée, de sortie et de transit; celui du Zollverein en particulier, calculé d'après les recettes de 1850, dépassait 1 million 200 mille francs. Mais l'extension du commerce entre l'un et l'autre système promettait de larges compensations.

Les nombreux partisans du traité en attendaient de grands résultats économiques. Il devait être pour l'Allemagne ce que le *free-trade* était pour l'Angleterre contemporaine. Pour les denrées alimentaires spécialement, la facilité des communications entre toutes les parties d'une contrée immense procurait les mêmes avantages que l'immunité à l'importation de l'étranger assurait à la Grande-Bretagne.

Des relations plus libres entre deux grands systèmes de douane se touchant sur un vaste développement de frontières et appartenant l'un au Nord et l'autre au Midi, ne pouvaient, en effet, manquer d'être fécondes. L'Autriche, que ses prohibitions avaient, à beaucoup d'égards, rendue plus étrangère au commerce des pays voisins que les contrées les plus lointaines, ouvrait un large débouché aux produits fabriqués du Zollverein, comme le Zollverein lui-même aux denrées et aux matières brutes de l'Autriche. Le mot de certains industriels autrichiens, que le traité du 19 février, politiquement avantageux à la monarchie, lui était économique-

ment préjudiciable, était loin d'être exact au point de vue de l'ensemble de ses intérêts économiques; il pouvait l'être davantage au point de vue restreint de son industrie manufacturière. Cependant cette industrie même était loin d'être inférieure, dans toutes les branches, à celle du Zollverein; elle brillait dans la fabrication de la laine; elle excellait dans celle de la soie, à ce point que les fabricants de soieries en Prusse ne dissimulaient pas la crainte que leur inspiraient leurs rivaux de Lombardie. De plus, le tarif intermédiaire établi par le traité ne laissait pas les manufactures autrichiennes dénuées de protection.

Au milieu des dégrèvements consentis de part et d'autre, on remarquait deux articles importants sur lesquels il ne s'était pas fait de concessions. La Prusse avait laissé les vins de l'Autriche soumis au droit d'importation des provenances étrangères. L'Autriche n'avait pas exempté du droit de sortie les soies qu'elle envoie au Zollverein. Il était, du reste, entendu que le régime intermédiaire convenu n'était qu'un point de départ, et que de nouvelles facilités seraient accordées successivement.

En conférant ainsi dans chacun des deux territoires aux producteurs de l'autre un privilége vis-à-vis de ceux des autres pays, le traité du 19 février 1853 était préjudiciable au commerce étranger. En cela, il différait de celui du 7 septembre 1851, qui avait dégrévé d'importantes denrées exotiques. Sans être précisément empreint d'exclusion, le traité austro-allemand avait pour objet spécial d'accroître la prospérité matérielle de l'Europe centrale par un rapprochement intime entre toutes ses parties. Une de ses clauses constituait un obstacle à

des conventions de commerce avec les autres puissances ; c'était celle de l'article 4 qui disposait que, dans le cas où l'une des parties contractantes abaisserait son tarif extérieur, l'autre aurait la faculté de relever son tarif intermédiaire ; ce qu'elle ferait, par exemple, si la réduction menaçait sa propre industrie de quelque atteinte. Il s'ensuivait qu'il serait difficile à l'une ou l'autre d'accorder à des pays tiers des avantages qui pourraient avoir pour résultat d'élever entre elles les barrières, et de défaire par conséquent l'œuvre qu'elles s'étaient engagées à poursuivre.

Quant au Zollverein en particulier, mal remis d'une longue crise, et toujours plus ou moins travaillé par la lutte des influences, présentait-il des conditions de durée? Les mêmes causes qui l'avaient sauvé d'une dissolution garantissaient sa durée après son renouvellement. Seulement, les éventualités du traité avec l'Autriche ne lui laissaient plus que le caractère d'une institution provisoire.

L'unanimité requise pour toutes les décisions l'avait déjà frappé d'une sorte d'immobilité. Sa situation provisoire lui rendait plus difficile encore qu'auparavant toute innovation considérable.

Les libre-échangistes de Hambourg virent dans sa reconstitution la prorogation pour douze années du système protecteur en Allemagne, et ils ne se trompaient pas ; ce n'était cependant que le maintien pur et simple du *statu quo*. Si d'un côté les tendances libérales du Hanovre et des autres États du Nord ne pouvaient qu'être paralysées par le *véto* des États du Midi, d'un autre côté l'opposition du Nord mettait obstacle aux aggravations que le Midi aurait réclamées. Il ne devait plus se produire,

du reste, en ce sens de nouvelles réclamations ; l'agitation protectionniste avait cessé.

Le traité pour la prorogation et pour l'extension du Zollverein avait pour annexe une convention de la même date concernant l'impôt sur le sucre de betterave. L'impôt établi en 1844 avait été maintenu au même taux durant six années. En juin 1850, il avait été doublé ; la betterave destinée à la fabrication supportait depuis lors 3 gr. d'argent au lieu de 1 gr. 1/2 par quintal (0 fr. 75 cent. les 100 kilog. au lieu de 0 fr. 38 cent.). La matière première seule était imposée, le droit facultatif sur le produit même disparaissant à partir de cette époque. Cette augmentation était motivée sur ce que la recette provenant des deux sucres n'avait pas atteint le minimum conventionel de 0 fr. 78 cent. par tête d'habitant du Zollverein.

La convention spéciale du 4 août 1853, reproduisant à beaucoup d'égards les stipulations de 1841, élevait ses exigences à l'égard d'une industrie en progrès. Elle doublait une fois de plus l'impôt sur la betterave brute, en le portant, pour la première campagne, à 6 gr. d'argent par quintal (1 fr. 50 cent. par 100 kilog.). En même temps, elle réduisait la recette normale à 0 fr. 75.95 cent. par tête, d'après le produit moyen des trois années 1847-1849. Un ordre du 5 juin suivant étendit le nouveau droit aux deux exercices du 1er septembre 1853 à la fin d'avril 1855.

Durant la période qui vient de se terminer, le Zollverein avait conclu des traités de commerce avec quatre puissances étrangères, savoir : celui du 20 mai 1851 avec la Sardaigne, stipulant, en retour d'un dégrèvement de moitié sur le riz de cet État, la jouissance de tous les

avantages accordés à la France, à la Belgique et à la Grande-Bretagne ; celui du 16 octobre de la même année avec la Porte Ottomane, prolongation d'un traité antérieur ; celui du 31 décembre suivant avec les Pays-Bas, qui établissait entre les deux pays une libérale réciprocité ; enfin la convention du 18 février 1852, additionnelle au traité du 1er septembre 1844, laquelle, pour satisfaire aux réclamations de l'industrie métallurgique de l'Allemagne, réduisait de moitié le droit de faveur à l'importation des fers belges, mais pour expirer à la fin de 1853.

LIVRE V.

TROISIÈME PÉRIODE DU ZOLLVEREIN, DE 1854 A 1858.

CHAPITRE PREMIER.

LE TRAITÉ DU ZOLLVEREIN AVEC BRÊME. — L'ISOLEMENT DU MECKLEMBOURG.

Le commencement de la troisième période du Zollverein fut loin de réaliser les espérances qu'avaient fait concevoir les deux importants traités par lesquels avait été couronnée la seconde. L'accession du Steuerverein s'effectua, mais en excitant les plaintes de la population hanovrienne et en causant aux recettes de l'Association une diminution sensible. Le traité avec l'Autriche ne produisit tout d'abord que peu d'effets, et resta, pour ainsi dire, une lettre morte, par la gêne que portait dans les relations l'incertitude du cours du papier-monnaie autrichien, Les conférences douanières de Darmstadt en 1854 et d'Eisenach en 1856 opérèrent quelques dégrèvements; mais, à part l'adoption à Eisenach d'un simple droit de balance à l'importation des céréales, résolution qui substitua un régime définitif au régime provisoire motivé par la cherté, et qui plaça, sous ce rapport, l'Association allemande à côté de l'Angleterre, des Pays-Bas, des États-Sardes et de la Belgique, elle n'eut aucun résultat significatif.

Un événement de quelque portée, toutefois, c'est le traité ou plutôt ce sont les traités et conventions conclus

entre le Zollverein et la ville libre de Brême, le 26 janvier 1856.

Avant d'entrer dans aucun détail sur ces arrangements, il convient de dire quelques mots sur la situation que le traité du 7 septembre 1851 avait faite aux Villes anséatiques vis-à-vis du Zollverein.

L'accession du Hanovre avait rapproché de ces places les limites du Zollverein. Si Lubeck en restait séparée par le Mecklembourg, Hambourg y touchait d'un côté, autant du moins qu'on touche à un territoire devant lequel coule un grand fleuve, et Brême se trouvait de toutes parts, excepté du côté de la mer, enveloppée par le nouveau réseau douanier.

Ce voisinage avait naturellement enflammé la convoitise de l'Allemagne intérieure, au point que quelques esprits allaient jusqu'à réclamer des moyens de coercition pour forcer une accession qui ne pourrait être obtenue de bonne grâce. Il n'entrait pas, sans doute, dans les vues des gouvernements associés de recourir à de tels moyens; mais les ports hanovriens pouvaient faire une concurrence plus ou moins sérieuse aux ports anséates, celui de Harbourg, par exemple, situé sur l'Elbe en face de Hambourg, et auquel on s'empressa d'accorder, en 1854, de larges franchises d'entrepôt.

Les Villes anséatiques elles-mêmes persistaient dans l'amour jaloux de leur indépendance et dans leur ancienne antipathie contre le Zollverein. A cet égard, cependant, ne régnait pas à Brême la même unanimité de sentiments qu'à Hambourg et à Lubeck. Le port du Weser possédait diverses industries importantes, celles des cuirs, des sucres et des cigares, dont le débouché était restreint par la substitution du tarif du Zollverein

à celui du Steuerverein, et pouvait être élargi par l'accession. De là un parti de l'accession à Brême, mais un parti en minorité, qui se recrutait surtout dans la petite bourgeoisie, et qui avait contre lui tous les grands intérêts.

Après la conclusion des traités, en 1853, la polémique s'était ranimée outre Rhin au sujet de ces places maritimes. Il y avait déjà longtemps qu'on les avait accusées de s'enrichir aux dépens de l'Allemagne, et de n'être plus même allemandes, l'idée de la patrie allemande étant en quelque sorte confondue avec celle du Zollverein. Un sénateur distingué de Hambourg, M. Geffken, essaya alors de combattre ces préjugés, de rendre aux Villes anséatiques les sympathies de l'Allemagne, et de prouver à celle-ci qu'elle était elle-même intéressée au maintien de leurs franchises et de leur indépendance. Cette thèse, qu'un de ses compatriotes, M. Soetbeer, avait déjà soutenue, une dixaine d'années auparavant, à l'aide de nombreuses données statistiques, M. Geffken la reprenait dans une brochure facile et populaire.

« C'est, disait-il, à leur indépendance que les Villes anséatiques doivent leur esprit d'entreprise, et elle seule pourra le leur conserver. Dans le reste de l'Allemagne, les négociants et les fabricants, qui ont fait une modeste fortune, se retirent des affaires et achètent un bien de campagne pour y vivre en paix. Qui pourrait y trouver à redire ? Ce n'est pas ainsi, toutefois, que se créent les grandes entreprises ; ce n'est pas ainsi qu'en présence de la concurrence anglaise, on pourra conquérir à l'Allemagne la part qui lui appartient dans le commerce de de l'univers. Dans les Villes anséatiques, au contraire, on trouve cette passion pour les affaires, qui se sert des

capitaux acquis, non pour vivre commodémemt, mais pour tenter de nouvelles opérations, et qui peut seule fonder un vaste commerce. La plupart des négociants enrichis, au lieu de se retirer, continuent les mêmes affaires sur une plus grande échelle, ou cherchent à s'ouvrir de nouvelles voies. On risque, non-seulement ses capitaux, mais sa vie. Les jeunes gens, non-seulement des familles peu aisées, mais des familles les plus riches et les plus considérées, sont envoyés à l'étranger, et en particulier dans les contrées transatlantiques. Combien d'entre eux n'ont pas succombé aux maladies du pays, à la Vera-Crux, à la Havane, à la Nouvelle-Orléans, à Bahia, à Rio, à Batavia, sans parler des dangers de mer! mais rien n'effraie l'esprit d'entreprise; on enterre les morts, et les vivants continuent leur course vers la fortune. De même que, dans les pays militaires, la femme d'un officier ne songe pas à détourner son fils du service, une mère anséate sait que son fils, destiné au négoce, est obligé de s'expatrier; elle verse des larmes à son départ; mais l'idée ne lui vient pas de le retenir. Ce sont ces jeunes voyageurs qui multiplient les établissements anséatiques à l'étranger, ou qui y forment sans cesse de nouvelles relations.

« Voilà comment la navigation maritime des Anséates a pris un si remarquable essor! C'est une entière liberté de mouvement et l'habitude traditionnelle de ne craindre aucune concurrence qui ont créé et qui ont perpétué chez eux l'esprit d'entreprise; et c'est ainsi que de petites républiques, dépourvues de colonies et de toute puissance politique, sont capables, à beaucoup d'égards, de lutter avec l'Angleterre.

« Supposons maintenant les Villes anséatiques con-

traintes de quelque manière à entrer dans le Zollverein : quelle serait la conséquence de leur accession ? L'esprit d'entreprise qui les anime ne pourrait manquer de languir, leur influence à l'étranger de décroître; leur commerce intermédiaire, détruit par des manipulations vexatoires, serait irrévocablement perdu, et au profit de qui ? De personne.

« Les pertes qu'éprouverait l'industrie allemande, restreinte dans le débouché de ses produits, sont incalculables ; sur les marchés transatlantiques elle serait peu à peu supplantée par la concurrence anglaise. Quant aux Villes anséatiques elle-mêmes, elles chercheraient alors, certainement, un autre emploi pour leur nombreuse population. Réduites au rôle de places d'importation et d'exportation, elles se feraient aussi villes de fabriques ; empêchées de participer au commerce de l'univers, elles essaieraient de s'approprier le commerce de Berlin, de Magdebourg, de Leipsick, de Dresde, de Brunswick et de Hanovre ; et qui pourrait mettre en doute le résultat?

« Non, l'Allemagne n'est pas intéressée à faire entrer les Villes anséatiques dans sa ligne de douanes; elle doit plutôt tout faire pour encourager leur négoce universel et leurs vastes entreprises ; car elle en retire de grands profits.

« Le commerce intermédiaire n'eût-il de prix que pour les Villes anséatiques, l'Allemagne serait déjà bien coupable de le détruire ; mais ce commerce a pour l'Allemagne elle-même une importance majeure. Les produits allemands s'achètent à Hambourg, parce qu'on y trouve aussi les articles fabriqués de l'Angleterre, de la France et de la Suisse ; ils s'y achètent, parce qu'on y trouve aussi les denrées coloniales, et le même bâtiment

qui porte vers le Nord les provenances transatlantiques, y porte aussi peut-être les fils rouges de Barmen et d'Elberfeld.

« Dans le commerce tout se tient, et l'on ne saurait prévoir ce qui arrivera lorsqu'un anneau de la chaîne aura été arraché. »

A ces considérations on pouvait toujours opposer, il est vrai, l'exemple des grands ports maritimes de l'Angleterre et des États-Unis, si florissants sous le régime douanier. Cependant, on doit le reconnaître, les places de Londres, de Liverpool et de New-York ont derrière elles quelque chose de mieux que l'Allemagne, et l'on ne sait quelle eût été leur fortune, si, au lieu d'appartenir, les deux premières à une monarchie, la troisième à une confédération centralisée, elles eussent dépendu d'une association telle que le Zollverein. On peut discuter sur le point de savoir si le système de l'entrepôt ne se prête pas autant que celui des ports francs aux nécessités du commerce intermédiaire ; mais tout donne lieu de croire que, diminuées dans leur indépendance, privées du droit de conclure des traités avec les puissances étrangères et de celui de nommer des consuls, les Villes anséatiques se sentiraient abaissées, et verraient se détendre chez elle ce ressort moral auquel elles doivent leur rare prospérité.

Tous les projets de réorganisation fédérale, au surplus, avaient fait, d'une manière plus ou moins explicite, réserve de leurs franchises ; et ce qui prouve que les gouvernements associés n'avaient à leur égard, aucune intention d'envahissement et de contrainte, c'est que dès 1851, aux conférences de Cassel, leurs commissaires étaient convenus d'ouvrir des négociations avec elles, pour l'éta-

blissement dans leur sein d'entrepôts francs du Zollverein, établissement qui désintéressait le Zollverein de l'accession de ces places.

Ce fut en vertu de cette résolution que, dans les circonstances favorables faites par le traité de septembre 1851, se conclurent les conventions du 26 janvier 1856 avec Brême.

Plus d'une fois, depuis 1853, le bruit avait couru de la prochaine accession de cette ville; mais il était dépourvu de fondement, surtout après que les fabriques brémoises eurent été transportées sur le territoire hanovrien. Des négociations avaient eu lieu, cependant, en 1854 pour l'incorporation de deux parcelles du territoire brémois, en 1855 pour des arrangements beaucoup plus étendus. Ces arrangements furent formulés au commencement de l'année suivante en deux traités proprement dits et quatre conventions, obligatoires, sous réserve de tacite reconduction, jusqu'au terme même de la troisième période du Zollverein ou jusqu'au 31 décembre 1865.

Les stipulations essentielles de ces actes peuvent être résumées comme il suit: réciprocité du traitement national pour les bâtiments respectifs, et assurance contre tout droit différentiel d'entrée, de sortie et de transit; engagements pour la répression de la contrebande: à cet effet incorporation dans le Zollverein de nouvelles portions du territoire de Brême; établissement dans les murs de cette ville d'un bureau principal de douane de l'Association, ainsi que d'un entrepôt recevant les produits allemands destinés à l'exportation; suspension des droits de navigation sur le Weser. Les stipulations nouvelles et caractéristiques sont celles qui concernent le

bureau de douane, doté de larges attributions, et l'entrepôt où les produits du Zollverein sont manipulés, changés d'emballage, divisés au gré des propriétaires, et d'où, s'il y a lieu, ils peuvent être réimportés dans l'Association en franchise de droits.

L'occasion de ces arrangements avait été la mise en contact des deux territoires. Entre ces territoires contigus, dont l'un jouit de la plus grande liberté commerciale, et dont l'autre est soumis à un tarif de douane relativement élevé, la contrebande était facile. De là, pour l'une des puissances, l'utilité d'une bonne délimitation et de certaines garanties que l'autre ne pouvait accorder sans stipuler à son profit des équivalents, et bientôt la négociation s'était étendue, dans l'intérêt des deux parties contractantes.

Le Zollverein prenait pied dans Brême ; il y établissait ses employés ; il y trouvait la plupart des avantages que peut offrir à un État un port maritime qui lui appartient ; il était préservé de la contrebande. Quant à Brême, ses droits de souveraineté étaient respectés, à moins qu'on ne les juge entamés par la faculté, accordée à des douaniers étrangers, de poursuivre les contrebandiers jusque sur son territoire ; elle n'aliénait pas son indépendance commerciale, et ne se soumettait pas au tarif du Zollverein. Ce ne sont là que des avantages négatifs ; mais, indépendamment de diverses facilités commerciales, elle était rassurée contre toute mesure qui eût pu menacer son avenir, et mise à même de devenir le premier port marchand d'une puissante association.

Les traités du 26 janvier 1856 ont été, dans ces dernières années, à peu près l'unique preuve de vitalité qu'ait donnée le Zollverein. Vers le Mecklembourg, no-

tamment, qui lui reste à conquérir, il n'a pas fait le moindre progrès.

Il existait dans le nord de l'Allemagne un ensemble de territoires non incorporés, dont la population dépassait un million et demi d'habitants. Mais, si l'on en retranche, avec les Villes anséatiques, le Lauenbourg, sorte de route libre entre Hambourg et Lubeck, et le Holstein, déjà réuni au système douanier de la monarchie danoise, le Mecklembourg seul offrait une proie au Zollverein. Nous disons le Mecklembourg, parce que les deux grands-duchés qui le composent, chacun avec une administration distincte, relèvent d'une diète unique, et sont soumis au même régime financier.

L'acquisition en eût été moins précieuse, assurément, que celle du Steuerverein ; elle donnait seulement 650 mille âmes au lieu de 2 millions, la mer Baltique au lieu de la mer du Nord. L'entière occupation du littoral de la Baltique, cependant, et l'ouverture d'un nouveau marché, même relativement restreint, n'étaient pas à dédaigner. D'un autre côté, sauf le renchérissement de quelques denrées exotiques, le Mecklembourg avait tout intérêt à sortir de son isolement géographique et à faire partie d'un vaste système commercial.

L'accession était pour lui le seul moyen d'en finir avec un régime qui le paralyse, et qui perpétue jusqu'au milieu du dix-neuvième siècle les bizarres institutions du moyen âge.

Le Mecklembourg n'a pas, comme les États modernes, de lignes de douane à sa frontière ; mais il ne se perçoit pas moins sur son territoire de nombreux péages. Sa législation financière comprend quatre catégories d'impôts : l'impôt des villes de l'intérieur, les douanes intérieures,

l'accise de Rostock et la licence de Wismar. L'impôt des villes de l'intérieur, fixé par la transaction successorale de 1755, qui est comme la charte du pays, est en partie direct et en partie indirect; parmi les taxes indirectes, on remarque la contribution commerciale, qui frappe à la fois, mais d'une manière inégale, les marchandises indigènes et les marchandises étrangères. La douane intérieure, qui compte 57 bureaux principaux et 43 bureaux secondaires, est à peu près aujourd'hui dans le même état où elle était il y a plusieurs siècles. Son tarif principal, qui a subi, il est vrai, plusieurs modifications, existe en une expédition, datée du 22 février 1655 et signée par le duc Adolphe-Frédéric; et l'original, qui s'est perdu, remonte à 1621. Un trait caractéristique de la douane intérieure est son système d'immunités, qui profite surtout à l'ordre équestre ou à la noblesse. L'accise de Rostock, qui date de 1748, se compose de droits divers, et en particulier de droits sur les importations et sur les exportations. Rostock est regardé comme territoire étranger; toutes les marchandises qui en viennent paient les droits dans le reste du grand-duché; les habitants, toutefois, ont un libre accès aux foires. Wismar, qui avait appartenu à la Suède de 1648 à 1803, et qui n'a été remis en 1803 au Mecklembourg qu'à titre de gage, et pour un certain nombre d'années seulement, est également traité comme sol étranger. C'est en vertu d'un acte de 1661 que se perçoit dans ce petit port, au profit du trésor grand-ducal, une *licence* sur les marchandises qui entrent ou qui sortent par mer; la ville elle-même lève en outre des droits particuliers sur toutes les importations et exportations tant par terre que par eau.

Chacune de ces taxes, prise séparément, est minime,

et leur accumulation sur un même produit circulant dans les grands-duchés ne forme pas un total considérable. Le système est vicieux, toutefois, par sa complication et par son inégalité, et c'est un phénomène curieux que ce débris féodal qui subsiste encore dans un coin écarté du continent européen. On pourrait abolir tous les péages intérieurs, et placer une ligne de douane aux frontières. Mais cette simple réforme est généralement jugée insuffisante, et le Mecklembourg ne paraît devoir renoncer à sa fiscalité gothique que pour se fondre dans le Zollverein.

Dès 1841, lorsque l'Association allemande allait entrer glorieusement dans sa seconde période, le cabinet de Strelitz, prenant l'initiative, souleva la question de l'accession des grands-duchés. Des conférences eurent lieu à ce sujet entre le comité permanent de la diète et les commissaires des grands-ducs. Mais elles n'eurent aucun résultat, ou, du moins, elles n'aboutirent qu'à un rapport, où les vices du régime existant étaient reconnus, mais où la nécessité de l'accession était niée, sauf le cas de l'accession préalable du Hanovre, du Lauenbourg, de Hambourg et de Lubeck. En 1844, le cabinet de Schwérin proposa un plan, comprenant la réforme des douanes intérieures, pour rétablir l'équilibre dans les finances. Ce plan, dont la discussion continua dans les années suivantes, fut suspecté comme tendant à rapprocher du Zollverein. Les événements de 1848 ayant laissé debout et intacte l'aristocratie mecklembourgeoise, la réforme ne devint ensuite que plus difficile. Inutilement, en 1853, le lendemain des traités qui avaient confirmé et agrandi l'Association allemande, un des membres les plus distingués de l'administration du Mecklembourg-

Schwérin, M. Prosch, essaya, dans un écrit remarquable, d'éclairer ses compatriotes sur les inconvénients d'un isolement obstiné, et sur l'intérêt qu'ils avaient à se rattacher commercialement au reste de l'Allemagne, à en juger par l'expérience des autres États de la Confédération. Inutilement se reproduit, à chaque session de la diète, la proposition, soit de remanier le système des douanes, soit de se réunir au Zollverein. Les représentants des villes ou les bourgmestres sont les seuls qui l'appuient; l'ordre équestre, prépondérant dans l'assemblée, la repousse opiniâtrément comme impliquant une atteinte à ses priviléges. Les gouvernements, qui, précédemment, avaient paru favorables à un changement, s'effacent aujourd'hui dans une cause combattue par de tels adversaires, et qui ne jouit pas, dans le pays, d'une grande faveur.

La cause de l'accession pourra-t-elle triompher dans le Mecklembourg autrement qu'avec la chute de son vieil édifice aristocratique, dont le système fiscal en vigueur constitue en quelque sorte un élément? De quelque manière et à quelque époque qu'elle doive réussir, elle compte toujours de fermes champions (1).

En 1858, l'impôt sur le sucre de betterave a été, entre les États associés, l'objet d'une nouvelle convention, qui en a élevé le taux.

L'industrie de la betterave avait facilement supporté les augmentations successives qui l'avaient frappée; chaque année, elle avait agrandi sa production. Au lieu de 250 millions de kilos de betterave qu'elle avait em-

(1) On peut en juger par un écrit d'un Mecklembourgeois, publié en 1857 à Schwérin sous ce titre : *De la situation du Zollverein et des scrupules du Mecklembourg à l'égard de l'accession.*

ployés dans la campagne de 1841-42, c'était 1 milliard 400 millions pour celle de 1856-57. Répandue dans toutes les parties de l'Association allemande, elle y comptait, en 1856-57, jusqu'à 233 fabriques, dont le plus grand nombre se trouvait dans les provinces prussiennes de Saxe et de Silésie, mais dont la plus considérable était celle de Waghæusel dans le grand-duché de Bade, mettant en œuvre plus de 60 millions de kilos de betteraves. En voie de développement rapide, elle envahissait d'autres districts, en particulier le Hanovre, où elle allait s'organiser sur une grande échelle.

Pendant qu'elle gagnait ainsi du terrain, le sucre exotique en perdait avec non moins de rapidité. Les mises en consommation de cette denrée dans le Zollverein s'élevaient encore, en 1847, à 63 millions de kilos ; en 1857, elles descendaient au chiffre minime de 11 millions et demi.

Pour le Zollverein, qui n'a ni colonies, ni grands ports maritimes, ni relations directes avec les pays transatlantiques, le sucre de canne n'est pas un intérêt de premier ordre, comme il l'est pour la France et pour l'Angleterre ; et le sucre de betterave, au contraire, a des titres incontestables à ses préférences. Mais ce dernier avait contre lui l'intérêt financier. Les recettes effectuées sur l'un et l'autre sucre, après avoir éprouvé diverses fluctuations, l'accroissement de la consommation du sucre indigène compensant quelquefois la diminution de celle du sucre exotique, avaient fléchi en définitive, et elles étaient restées fort au-dessous du chiffre qu'elles auraient atteint sous un autre régime.

Le minimum conventionnel par tête d'habitant avait été obtenu toutefois, et dès lors, à moins de nouveaux

arrangements, l'impôt existant était prorogé de plein droit. Dans cet état de choses, le cabinet de Berlin avait, dès 1857, proposé aux commissaires du Zollverein une nouvelle augmentation; mais il n'avait pu les y rallier tous. De là de nouvelles plaintes contre cette condition paralysante de l'unanimité des suffrages. Cependant, en 1858, le cabinet de Berlin, non découragé, a réussi, par de persévérantes négociations, à faire admettre un impôt de 7 gros et demi d'argent par quintal (1 fr. 88 c. par 100 kilogr.), soit 25 pour 100 de plus que le taux précédent. On assure que la fabrication indigène, dans les conditions de prospérité où elle se trouve, aurait supporté sans peine une aggravation de 40 pour 100.

Adoptée après des débats qui ont été vifs, surtout dans les chambres prussiennes, où le gouvernement s'est cru obligé d'en faire une question de cabinet, la convention du 16 février 1858 laisse encore au sucre de betterave un certain avantage. Elle doit être considérée comme un nouveau pas vers l'égalité de régime entre les deux sucres, égalité qu'une convention ultérieure décrétera probablement dans peu d'années, tant est forte et vivace, de l'autre côté du Rhin comme de celui-ci, cette grande industrie de la betterave ! et tant l'industrie exotique est devenue impuissante à satisfaire aux besoins immensément accrus de la consommation !

Comment, également en 1858, la question de l'abolition des droits de transit a été soulevée à la conférence de Hanovre et n'a pu y être résolue; on le verra dans un des chapitres suivants relatif aux négociations entre le Zollverein et l'Autriche.

CHAPITRE II.

ABOLITION DES DROITS DU SUND.

Si un exposé de l'abolition des droits du Sund est un épisode dans la présente histoire, peut-être cet épisode, dont la matière est une question de premier ordre pour le principal État du Zollverein, ayant derrière lui l'Allemagne, ne sera-t-il pas considéré ici comme un hors-d'œuvre.

Comment un État aussi faible que le Danemark put-il continuer jusqu'à ces derniers temps de lever, dans des eaux qui n'étaient pas les siennes, sur les bâtiments et sur les marchandises de tous les pays, un péage que rien ne justifiait, ou du moins dont le produit était hors de proportion avec les dépenses occasionnées par l'entretien de quelques phares ? Ce miracle, le cabinet de Copenhague le doit à son habileté, et surtout à sa faiblesse. La situation particulière du Danemark, dans notre siècle, réclama plus d'une fois de la politique des ménagements, dont le commerce payait les frais.

Mais tous les abus ont leur terme, et l'abus ancien de la douane du Sund avait fait son temps.

Depuis la convention du 13 août 1841 entre le Danemark et l'Angleterre, convention à laquelle la Suède avait adhéré, il n'avait été apporté de modification digne de remarque au régime du Sund que le dégrèvement sur les cotons et sur les sucres bruts, accordé en 1846, ainsi qu'il a été dit dans le livre précédent, par

suite des demandes de la Prusse. Le terme de la convention avec l'Angleterre et la Suède était expiré en 1851, sans qu'il y eût eu de dénonciation, à une époque, il est vrai, où le Danemark se trouvait engagé dans une guerre.

Un état de choses onéreux pour le commerce soulevait cependant de nombreuses réclamations, particulièrement en Suède et en Prusse. Mais ce ne furent pas les deux royaumes de la Baltique qui firent les démarches décisives dans l'affaire du Sund. L'initiative vint d'une puissance éloignée, dont les navires fréquentaient peu les parages de cette mer, par les États-Unis, si jaloux de l'intervention de l'Europe dans les affaires de l'Amérique, et qui intervinrent eux-mêmes avec vigueur dans une affaire tout européenne.

Déjà antérieurement le cabinet de Washington avait eu occasion de protester contre l'existence des péages. Lié au Danemark par le traité du 26 avril 1826, traité alors susceptible de dénonciation, soit de lui-même, soit à l'instigation de puissances européennes, il le dénonça vers le commencement de 1855, de manière à en amener la résiliation le 14 avril de l'année suivante. En même temps, il déclarait au gouvernement danois l'intention de ne plus percevoir, à partir de cette date, le droit du Sund sur les bâtiments et sur les marchandises de l'Union américaine. Le gouvernement danois répondit que l'expiration du traité n'aurait pour effet que de retrancher le pavillon américain de la liste des pavillons privilégiés pour le paiement des droits.

Les puissances européennes auraient pu se soustraire, comme les États-Unis, à des obligations qui reposaient uniquement sur des traités susceptibles de dénoncia-

tion. Mais notre vieille Europe ne recourt pas volontiers aux procédés violents, et préfère avec raison les arrangements amiables de la diplomatie.

Il s'offrait à la diplomatie plus d'une solution. La plus satisfaisante, en théorie, consistait dans une extinction graduelle des droits, précédée d'une révision sérieuse qui en eût simplifié la perception. Les gouvernements européens eussent dit au Danemark : « Vous n'avez d'autres titres aux péages du Sund que des traités expirés ; aucun service rendu au commerce et à la navigation ne vous autorise à les réclamer, l'opinion publique condamne notre longue tolérance à votre égard ; l'attitude de l'Union américaine fait craindre de graves conflits ; il est urgent d'aviser. Nous ne voulons pas cependant vous retirer brusquement des ressources qui vous sont nécessaires et sur lesquelles une longue possession vous donnait lieu de compter ; nous vous accordons un délai. Le tarif du Sund sera immédiatement révisé ; toutes les complications devront en disparaître ; ramené à la plus grande simplicité, il sera réduit successivement d'année en année jusqu'à ce qu'il cesse à une époque fixée d'un commun accord. Durant cet intervalle vous pourrez à loisir rechercher les moyens de combler peu à peu le déficit de vos finances. »

Cette solution facile et équitable ne prévalut pas. Le titre historique du Danemark ne fut pas contesté ; le péage du Sund fut considéré comme une propriété séculaire, dont le Danemark pouvait être exproprié pour cause d'utilité générale, mais dont il ne pouvait l'être sans une préalable indemnité.

Ce fut sur ce terrain que se plaça le cabinet de Copenhague ; car, malgré le fier langage qu'il avait tenu aux

États-Unis, il comprenait, lui aussi, qu'il était urgent de conjurer, par un arrangement définitif, l'éventualité d'une solution violente. Ayant préparé un plan de rachat des droits, il pria les puissances intéressées d'envoyer, au commencement de 1856, leurs délégués à Copenhague, pour en recevoir communication.

Dans une première réunion qui eut lieu le 4 janvier, le commissaire danois, après avoir présenté le relevé des perceptions effectuées durant les trois années 1851-52-53, proposa, comme base du rachat, la capitalisation de la moyenne de ces perceptions au taux de 4 p. 100 ou avec 25 pour multiplicateur. Cette capitalisation d'un produit moyen d'un peu plus de 7 millions de francs donnait une somme de près de 183 millions, total qui, du reste, était énoncé plutôt comme exemple que comme une proposition formelle. Pour la répartition, on distinguait les droits sur les navires et les droits sur les marchandises. Les premiers étaient acquittés par chaque État, en raison de la part que son pavillon avait prise à la navigation dans les détroits ; les seconds étaient partagés entre les États riverains de la Baltique et les États situés hors de cette mer, de telle sorte que chacun eût à payer pour moitié de ses importations et pour moitié de ses exportations.

En présence d'un chiffre exorbitant, le principe du rachat fut un instant compromis. Une concession habile le releva. Dans une seconde conférence, le commissaire danois, faisant cette fois une proposition formelle, déclara, comme minimum des prétentions de son gouvernement, en échange de l'abolition des péages, la somme de 35 millions de rixdalers ou de 105 millions de francs, savoir : 2,335,088 rixdalers comme compensation des

droits sur les bâtiments, et 32,664,912 comme compensation des droits sur les marchandises; c'était, sur le total précédent, une réduction de 38 p. 100.

Cette proposition rallia immédiatement la Russie, qui avait été constamment favorable au Danemark, et bientôt après la Suède. Mais elle ne trouva pas le même accueil chez tous les cabinets; des contre-propositions furent faites par quelques-uns; d'autres restèrent provisoirement sur la réserve. Le gouvernement anglais, le plus intéressé de tous, crut, dans une négociation qui impliquait pour le Royaume-Uni un grand sacrifice pécuniaire, devoir demander l'avis de la chambre des communes. Un comité spécial fut chargé par cette assemblée d'instruire la question des droits du Sund; le rapport de ce comité conclut à la nécessité d'une solution définitive, et à l'adoption du principe de l'indemnité formulé par le Danemark. La France, qui ne prend qu'une part relativement faible à la navigation de la Baltique, n'était ni également pressée par l'intérêt commercial, ni arrêtée par le sacrifice pécuniaire. Mais, comme puissance politique de premier ordre, elle était tenue à intervenir dans une affaire où de grands intérêts européens étaient engagés. Elle ne pouvait, d'ailleurs, qu'être d'accord avec l'Angleterre.

Pendant ce temps, le traité avec les États-Unis était arrivé à son terme. Mais le cabinet de Washington avait fait des concessions, qui laissaient aux négociations leur libre cours. Déjà, en février 1856, il avait accordé au Danemark une prolongation du *statu quo* pour deux mois; le 27 juin, son ministre à Copenhague consentit, de sa part, à un nouveau sursis d'une année, c'est-à-dire jusqu'au 14 juin 1857, sous la condition que toutes

les sommes perçues sur les bâtiments américains et sur les marchandises américaines, à titre dedroits du Sund, fussent considérées comme payées sous protestation et sujettes à une restitution ultérieure.

Les négociations pouvant ainsi continuer paisiblement, la France et l'Angleterre s'entendirent pour les mener à fin dans l'intérêt de toutes les puissances maritimes.

De nouvelles questions avaient surgi. D'une part, les Villes anséatiques, et en particulier Lubeck, réclamaient contre les droits qui grevaient le transit par le Luxembourg, entre Hambourg et le port anséate de la mer Baltique. D'autre part, le Hanovre se plaignait des taxes de navigation qui se percevaient dans le canal de Holstein. Ces réclamations firent comprendre la nécessité de régler par un seul et même arrangement toutes les questions relatives au transit, tant sur terre que sur mer, entre la mer Baltique et la mer du Nord. On jugea également nécessaire d'obtenir du Danemark des garanties pour l'entretien des phares et autres ouvrages, et en général pour la sécurité de la navigation marchande dans les passages du Sund et des Belts.

Sur ces bases, combinées avec celle que le gouvernement danois avait proposées, fut conclu le traité du 14 mars 1857, auquel prirent part indépendamment de la France et de l'Angleterre, l'Autriche, la Belgique, le Hanovre, le Mecklembourg-Schwérin, Oldenbourg, les Pays-Bas, la Prusse, la Russie, la Suède et la Norwége, les Villes anséatiques de Lubeck, de Brême et de Hambourg. La somme allouée au Danemark, on doit le remarquer, n'étant pas proprement le résultat de la capitalisation des droits du Sund, n'offrait pas le caractère d'un rachat dans la stricte acception de ce mot;

c'était un dédommagement des pertes pécuniaires que le Danemark encourait par suite de la suppression des droits, ainsi que des sacrifices qu'il s'imposait pour l'avenir, dans l'intérêt de la navigation maritime en général. Dès lors le cabinet de Washington, opposé au rachat proprement dit, mais non à une indemnité même large, ne pouvait pas refuser son assentiment.

L'exécution du traité du Sund avait été fixée au 1er avril 1857. Cependant le peu de temps qui restait à cette époque pour l'échange des ratifications, et dans certains pays pour l'approbation parlementaire, avait exigé l'établissement d'un provisoire, consenti par un protocole signé le même jour que le traité. Ce provisoire, qui consistait dans l'obligation pour les capitaines de fournir caution du paiement des droits et de justifier de leur nationalité, cessa le 14 juin.

Ainsi une question difficile avait été paisiblement réglée, et la navigation des détroits de la Baltique était affranchie dans un moment opportun, lorsque le rétablissement de la paix et de prochains dégrèvements douaniers promettaient des relations plus actives entre l'Europe occidentale et la Russie. Les deux premières marines commerciales de la Baltique, celles de la Suède et de la Prusse, délivrées d'une barrière gothique derrière laquelle elles avaient jusque-là inutilement frémi, se livrèrent à de grandes et justes espérances.

L'abolition des droits du Sund, entre autres conséquences, a appelé l'attention sur deux péages fluviaux, qui offrent également le caractère suranné d'une exaction fiscale, et qui, par conséquent, heurtent les idées de notre époque sur la libre navigation des fleuves. Nous voulons parler du péage hanovrien de Stade ou de Bruns-

hausen à l'embouchure de l'Elbe, et du péage néerlandais de l'Escaut, dont la Belgique effectue le remboursement. L'un et l'autre disparaîtront tôt ou tard. Mais le présent chapitre n'a d'autre objet que de signaler la suppression d'un obstacle séculaire au développement maritime de l'Allemagne.

CHAPITRE III.

NOUVELLES RÉFORMES DE L'AUTRICHE.

Le gouvernement autrichien ne restait pas inactif. Il continuait d'opérer avec fermeté les réformes nécessaires pour élever l'empire au niveau des grands pays civilisés.

Avant le commencement de la présente période, il avait reculé les limites de son système douanier par deux traités, celui du 5 juin 1852 avec la principauté de Lichtenstein, et celui du 9 août de la même année avec les duchés de Modène et de Parme, mis en vigueur le 1er août 1852 et le 1er février 1853.

L'accession du petit territoire allemand de Lichtenstein, enclavé entre le Tyrol et la Suisse, était de nulle portée. Celle des deux duchés d'Italie, comprenant ensemble une population de plus d'un million d'âmes, était avantageuse en elle-même et par ses conséquences éventuelles, si toutefois elle pouvait durer. Préparée par la convention provisoire du 3 juillet 1849, elle s'accomplissait le lendemain de la levée des prohibitions autrichiennes, que les populations n'auraient pas pu supporter.

Quelques-unes des stipulations du traité avec Parme

et Modène sont dignes de remarque. L'Autriche garantissait à ses associés, sur les recettes communes d'entrée, de sortie et de transit, un minimum qui était pour Modène de 1,150,000 livrès autrichiennes (1) et pour Parme de 1,130,000. Ces chiffres étaient ceux de la première répartition, la part de l'Autriche elle-même, pour le royaume Lombard-Vénitien, s'élevant à 12,500,000 livres; l'excédant, s'il y en avait, était réparti suivant la même proportion. Tout en adoptant la législation du puissant empire auquel ils s'alliaient, les deux gouvernements italiens conservaient, en matière de douane, certaines prérogatives. Ainsi le duc de Modène était autorisé à maintenir le tarif spécial qu'il avait établi le 1er *mai* 1852 à la sortie des marbres de Carrare et à le modifier à son gré; le produit de ce droit n'entrait pas dans la caisse commune, et lui était exclusivement réservé. Rattachés à l'Autriche tout entière, les duchés l'étaient plus étroitement au royaume Lombard-Vénitien. Une commission centrale, présidée par un haut fonctionnaire autrichien et composée des trois commissaires délégués par les cabinets respectifs, était instituée à Milan comme un tribunal supérieur auquel ressortissaient toutes les affaires de l'Union.

La durée de l'alliance était fixée à quatre ans et neuf mois, soit jusqu'à la fin d'octobre 1857, pour continuer quatre ans de plus à défaut de dénonciation. On assignait un terme rapproché à une expérience dont le résultat était incertain. Car le traité, signé sous l'influence de la cour de Vienne, était suspect aux habitants, qui voyaient, il est vrai, s'agrandir le marché de leurs bestiaux et de

(1) La livre autrichienne = 0 fr. 86 cent.

leurs denrées, mais qu'un tarif plus élevé menaçait d'une cherté générale.

Il se préparait, cependant, un remaniement de ce tarif, de date récente. En lui donnant pour durée deux ans et neuf mois, du commencement de février 1852 à la fin d'octobre 1854, le gouvernement autrichien s'était engagé, dans l'intervalle, d'une part, à ne pas élever les droits d'entrée sur les matières utiles à l'industrie et à ne pas les réduire sur les objets entièrement ou demi-fabriqués; de l'autre, à ne pas réduire les droits de sortie sur les marchandises de la première catégorie et à ne pas les élever sur ceux de la seconde. Cet engagement, néanmoins, comportait une exception, le cas de la conclusion d'un traité de commerce, et ce cas se rencontra avant l'expiration du terme fixé.

De là le nouveau tarif des douanes du 6 décembre 1853, appliqué le 1er janvier 1854, date de la mise en vigueur du traité avec le Zollverein.

Les motifs et les principes de cette révision furent exposés alors dans un article que publia un journal semi-officiel de Vienne, *l'Austria*; on croit devoir en donner ici la traduction abrégée.

« Le traité de commerce du 19 février 1853 avec la Prusse a nécessité un remaniement profond du tarif de 1851. Les nombreuses modérations de droits, les nombreuses exemptions stipulées en faveur d'objets provenant du libre commerce de l'Association allemande et non accompagnés de certificats d'origine, exigeaient des modifications au taux des droits applicables aux autres provenances; sans quoi l'étranger eût eu avantage, au préjudice des finances et de l'industrie de l'Autriche, à faire acquitter à ses produits les droits peu élevés du Zollve-

rein, puis à les introduire en Autriche aux taux modérés du tarif intermédiaire. Pour éviter des difficultés et des malentendus, il convenait d'adopter, pour différents articles du tarif général, le même libellé qui avait servi de base aux stipulations entre les deux puissances. De plus, afin que l'industrie autrichienne pût soutenir victorieusement, sous les faibles droits du tarif intermédiaire, la concurrence de celle des États associés, il était indispensable de la placer dans des conditions analogues, sous le double rapport de l'importation des matières qu'elle emploie et du débouché de ses produits à l'extérieur; lorsque les droits de sortie, par exemple, étaient supprimés sur les objets entièrement ou à demi fabriqués à destination du Zollverein, ces droits ne pouvaient plus être maintenus pour les autres destinations.

« D'autres considérations prescrivaient la révision du tarif de 1851. Le traité avec la Prusse n'est qu'un premier pas dans la nouvelle politique commerciale de l'empire. De ce traité, dans un temps peu éloigné, doit sortir une association de douanes austro-allemandes, et dès l'an prochain des négociations doivent être entamées en vue de dégrévements ultérieurs dans le commerce intermédiaire. D'un autre côté, le traité d'union douanière du 9 août 1852 avec Modène et Parme, fraye les voies à une association austro-italienne, et ainsi se prépare cette union douanière de l'Europe centrale, gage de la prospérité et de la paix du continent. On ne devait donc pas omettre dans cette occasion les changements jugés nécessaires pour atteindre ce grand but. Il s'agit ici principalement de certaines réductions, en tant qu'elles n'affectent pas la protection due aux industries vivaces du pays, et des simplifications réclamées par les besoins du

commerce. Succédant à un système de prohibitions en vigueur depuis plus d'un demi-siècle, la législation de 1851 présentait encore des taux trop élevés et des distinctions trop nombreuses, pour être adoptée par une grande association et surtout par des États accoutumés à un régime plus simple et plus doux.

« Les relevés des importations de 1852 et de 1853 ont fourni, au surplus, la preuve qu'on pouvait diminuer notablement ces droits, sans porter atteinte à aucun intérêt sérieux.

« On a, enfin, corrigé des imperfections que l'expérience ne pouvait manquer de révéler dans une œuvre si vaste, et, à beaucoup d'égards, si nouvelle. »

Si l'on compare dans le détail les deux tarifs de 1851 et de 1853, on remarque dans le dernier un nombre considérable de réductions. Le taux maximum des droits est abaissé de 600 florins par quintal à 250 (de 3132 à 1304 par 100 kil.). D'importantes matières premières, qui supportaient encore de faibles droits, le coton en laine, la laine brute, les cocons de soie, sont admises en franchise. Les fers sont dégrévés dans une assez forte proportion. Il en est de même de la plupart des tissus et de beaucoup d'objets fabriqués. Voilà pour le fond. En ce qui concerne la forme, une notable simplification est opérée : les 30 classes du tarif de 1851 sont réduites à 22, et ses 105 sections à 85, sans que le système rationnel de la classification primitive éprouve d'altération.

Le nouveau tarif n'eut pas d'aussi heureux résultats financiers que le précédent; mais il ne porta pas, plus que celui-ci, d'atteinte au travail national. L'industrie autrichienne a eu deux occasions récentes de se produire au grand jour, l'exposition universelle de Londres et

celle de Paris. Effacée dans la première, on sait quel éclat elle a jeté dans la seconde. Ce n'est pas sans doute aux changements de tarif opérés dans l'intervalle qu'il faut attribuer tout l'honneur de ses succès en 1855, car une grande industrie ne s'improvise pas en quatre ans; mais enfin ces succès témoignaient de la sagesse avec laquelle les réformes douanières avaient été accomplies.

Les modifications les plus importantes au tarif de 1853 sont celles qu'apporta l'arrêté du 20 mars 1856. Cet acte diminua les droits sur deux sortes d'articles, d'une part sur diverses denrées : cacao, café, épices, sucre, poisson, huiles et sur le vin, déjà dégrévé trois ans auparavant; d'autre part sur quelques matières brutes ou en partie élaborées : plomb, fer, fils de coton, de lin et de laine. Les réductions de la dernière catégorie ont soulevé d'énergiques réclamations. L'Autriche a eu dans ces derniers temps son agitation protectioniste, dont le principal siége est la Bohême. L'industrie métallurgique s'est vivement émue, et non sans motifs. Protégée par des droits d'entrée de 2 fr. 10 cent. par 100 kilog. sur le fer brut, et de 13 fr. sur les rails, elle a été comme anéantie par la réduction de moitié sur ces faibles droits accordée aux compagnies concessionnaires des grands réseaux de chemins de fer, et par l'avilissement des prix des fers anglais que la dernière crise financière a provoqué. Un écrit récemment publié à Vienne tend à établir, d'après les documents officiels, que la réforme douanière a réussi au moins dans son ensemble, et tout porte à le croire. Cependant l'enquête ordonnée par le cabinet de Vienne sur les effets de cette réforme, implique qu'on est loin d'être édifié

à cet égard, et le moment n'est pas venu de prononcer sur elle un jugement définitif.

Le 18 février 1857, la promulgation d'un nouveau tarif pour la Dalmatie, dont le régime commercial avait toujours été distinct de celui du reste de la monarchie, et que sa situation géographique maintenait dans cet isolement, vint couronner la série des grandes réformes de douane ouverte par la suppression de la ligne intermédiaire sur les frontières de Hongrie.

Je n'ai pas à m'arrêter ici sur les autres moyens employés pour la régénération de l'empire (1). Il me suffira de mentionner les efforts et les sacrifices dans le but de compléter le réseau national des chemins de fer, les institutions de crédit fondées par M. de Bruck, rappelé au ministère pour faire cesser l'ancien désordre des finances, enfin le remplacement prochain de l'entrave des corporations par une liberté bien réglée de l'industrie.

Mais, après tant de mesures heureuses [pour la plupart, il me reste à signaler un revers. Les résultats de l'union douanière avec Parme et Modène n'avaient été satisfaisants ni pour les populations des deux duchés italiens ni pour les finances de l'Autriche. L'Autriche aurait supporté un sacrifice pécuniaire dans un intérêt politique; mais le gouvernement de Parme ne pouvait résister aux réclamations pressantes de ses sujets. En dépit des démarches les plus actives du cabinet de Vienne, le traité, dénoncé en temps utile, expira à son premier terme d'octobre 1857, et la ligne de douane entre la Lombardie et le duché de Parme fut, par suite,

(1) Ces réformes constituent toute une histoire, dont on peut lire le détail dans un ouvrage récent d'un haut fonctionnaire autrichien, M. de Czœrnig, ayant pour titre : *La régénération de l'Autriche de 1848 à 1858.*

rétablie. La retraite de Parme entraînait forcément celle de Modène; et ainsi étaient brisés dès le début les premiers anneaux de cette union austro-italienne, à laquelle on espérait rattacher tous les États de la péninsule.

Grâce à l'influence dont il jouit à Modène, le gouvernement autrichien réussit cependant à atténuer cet échec. A la place de l'union douanière expirée, on en vit surgir une nouvelle, avec le duché de Modène seul il est vrai. Cette nouvelle union, réglée par le traité du 15 octobre 1857 (1), est purement nominale, et ne constitue en réalité qu'un intime rapprochement commercial. Le régime qui en résulte n'implique ni uniformité de tarif, ni absence de barrières de douane entre les territoires respectifs, ni partage de recettes. Elle offre à l'Autriche des garanties contre la contrebande qui s'exerce sur ses frontières; mais elle dissimule imparfaitement l'avortement de sa politique commerciale à l'égard de l'Italie.

CHAPITRE IV.

NÉGOCIATIONS ENTRE LE ZOLLVEREIN ET L'AUTRICHE.

Après avoir suivi séparément la politique commerciale du Zollverein et celle de l'Autriche, depuis le traité du 19 février 1853, nous avons à reprendre les relations entre les deux puissances depuis la même époque, et à signaler les pas faits par elles vers le but marqué par ce grand acte.

Le premier pas dans cette voie est le traité monétaire

(1) Ce traité paraît être à la veille d'être annulé.

du 24 janvier 1857. Négocié en exécution d'un article du traité de février, il n'a abouti, on le voit, qu'au bout de quatre années. Cette réalisation tardive s'explique par les préoccupations de la guerre d'Orient, par les difficultés actuelles de la question des monnaies. Les premières conférences tenues à Vienne en 1855 n'avaient eu aucun résultat. Celles de 1856 rallièrent tous les gouvernements au plan, légèrement modifié, qu'avait proposé le gouvernement prussien.

La convention monétaire du 30 juillet 1838, qui liait les gouvernements du Zollverein, mais à laquelle l'Autriche était restée étrangère, a été expliquée dans un autre livre de la présente histoire. Le traité monétaire austro-allemand l'a remplacée en l'élargissant. Nous en résumerons ici les dispositions principales.

La livre de 500 grammes, ou le demi-kilogramme, déjà adoptée par les parties contractantes pour la perception des droits de douane, sert également de base à la fabrication des monnaies, et ne comportera que des divisions décimales. Entre les deux métaux précieux, c'est l'argent qui a été préféré ; lui seul est appelé à remplir le rôle de monnaie légale.

Il existait dans les États qui ont pris part aux négociations trois unités monétaires.

1° En Prusse et dans les autres Etats du nord, le *thaler*, à la taille de 14 au marc d'argent fin de Cologne, équivalant en monnaie française à 3 fr. 75 c. ;

2° En Autriche, le *florin*, dit de *convention*, dont la conversion officielle est 2 fr. 61 c. ;

3° En Bavière et dans les autres États du midi, le florin à la taille de 24 1/2 au marc de Cologne, soit environ 2 fr. 15 c.

Trois monnaies d'argent distinctes ont été maintenues pour les trois zones monétaires ; et voici comment a été fixé le rapport de chacune avec la nouvelle unité de poids. La livre ou le demi-kilogramme d'argent fin donnera :

En Prusse et dans les autres États du nord, 30 thalers ;

En Autriche, 45 florins ;

En Bavière et dans les États du midi, 52 1/2 florins (1).

Sous ce nouveau régime, la valeur du thaler et celle du florin des États méridionaux restent exactement les mêmes ; il n'y a de changement que pour le florin autrichien, qui ne vaudra plus que 2 fr. 50 c., ce qui en rend la conversion plus facile avec les deux autres monnaies, et en particulier avec le thaler.

Les États contractants ne pourront frapper de monnaie que conformément à ces bases conventionnelles, cependant il est permis à l'Autriche de continuer à fabriquer, à titre de monnaie commerciale nécessaire dans ses échanges avec le Levant, des *thalers levantins* à l'effigie de Marie-Thérèse et au millésime de 1780.

Indépendamment des monnaies particulières à chacune des trois zones, il est créé une monnaie commune, une monnaie d'association, ayant cours dans le territoire de chaque État tout aussi bien que la monnaie propre du pays. C'est un emprunt fait à la convention de 1838 entre les gouvernements du Zollverein. La monnaie commune de cette dernière convention équivalait à 2 thalers

(1) Une convention particulière, du 7 août 1858, entre les États de l'Allemagne méridionale, a réglé, en ce qui les concerne, l'application des principes formulés dans le traité général de 1857.

ou à 3 florins 1/2 des États méridionaux, soit à 7 fr. 50 c. La convention de 1857 en reconnaît deux :

La pièce simple valant 1 thaler, ou 1/2 florin d'Autriche, ou 1 florin 3/4 du midi, soit 3 fr. 75 ;

La pièce double valant 2 thalers, ou 3 florins d'Autriche, ou 3 florins 1/2 du midi, soit 7 fr. 50 c.

Le nombre des pièces doubles à fabriquer par les gouvernements est abandonné au libre arbitre de chacun. Mais, à l'égard des pièces simples, ils sont tenus d'en frapper au moins 24 par 100 habitants, de 1857 à la fin de 1862, et, à partir du 1er janvier 1863, 16 par chaque période de quatre années.

Nous omettons les prescriptions concernant le degré de fin des monnaies, leur forme, leur diamètre, leur effigie, ainsi que les mesures tendant à assurer une bonne et loyale fabrication. Nous ne nous arrêterons pas non plus sur les monnaies de billon, tant en argent qu'en cuivre, objet d'une réglementation spéciale qui détermine le minimum de l'un ou de l'autre métal qu'elles doivent contenir. Nous passerons immédiatement au second élément du nouveau système, ou à la monnaie d'or.

Les pièces d'or seront au nombre de deux, sous la dénomination de couronne et de demi-couronne : la couronne, à la taille de 50 par livre d'or fin ; la demi-couronne, à la taille de 100. La première a été évaluée, en monnaie française, à 35 francs ; la seconde à 17 fr. 50 c. Il n'en pourra être frappé aucune autre du même métal, excepté en Autriche, qui conserve jusqu'en 1865 la faculté de fabriquer des *ducats*, utiles, comme les *thalers levantins*, à ses relations avec les peuples orientaux.

Mais ces deux pièces ne constituent pas une monnaie légale, personne n'est obligé de les recevoir en paiement : le rapport entre l'offre et la demande en réglera seul, dans les transactions, la valeur en argent. Chacun des gouvernements pourra les recevoir dans ses caisses, au lieu d'argent, à un cours qu'il aura fixé d'avance ; mais cette fixation n'aura d'effet que pour six mois au plus, et devra être renouvelée à l'expiration de ce terme. Le cours officiel ou cours de caisse, comme l'appelle la convention, ne devra pas excéder la moyenne des cours de la Bourse dans les six mois précédents. Il pourra, d'ailleurs, être modifié à une époque quelconque de la période semestrielle. On ne l'établira que pour les monnaies d'or de l'association et non pour aucune autre pièce d'or, et l'on s'attachera à lui donner toute la publicité possible.

Une dernière disposition digne de remarque est celle qui interdit aux gouvernements d'émettre ou de laisser émettre un papier-monnaie qui ne soit pas, en tout temps, à la demande du porteur, échangeable contre son équivalent exact en monnaie d'argent. Les exceptions à cette règle devront avoir pris fin, au plus tard, le 1er janvier 1859. C'est là une injonction à l'adresse de l'Autriche, dont le papier-monnaie était depuis longtemps au-dessous du pair, et qui aura ainsi à prendre des mesures pour remettre, à bref délai, sa circulation sur un pied régulier. L'Autriche elle-même, du reste, était intéressée plus qu'aucune autre des parties contractantes à la cessation d'un désordre qui paralyse son commerce avec l'étranger, et en particulier avec l'Allemagne.

Telles sont, en substance, les bases d'un traité qui

embrasse, avec la monarchie autrichienne, l'Allemagne tout entière, moins les Villes anséatiques et les deux Mecklembourg, auxquels d'ailleurs l'accession est ouverte. Le premier terme de sa durée est fixée à la fin de 1878.

Ce traité peut être, à certains égards, considéré comme un progrès. Il rapproche plusieurs systèmes différents, par une définition précise des rapports qui doivent exister entre eux, par la création d'une commune monnaie légale en argent, par celle d'une commune monnaie commerciale en or. Il met fin au désordre de la circulation monétaire dans la monarchie autrichienne, ce qui n'est pas un médiocre résultat.

Cependant il manque de simplicité. Il semble que tout doive être compliqué en Allemagne, à l'image de la constitution territoriale et physique du pays. Nous comprenons difficilement comment des gouvernements éclairés, ayant à exécuter une stipulation d'un grand traité qui prépare une association douanière, n'ont fait que maintenir un triple système.

La solution véritable du problème monétaire était l'adoption d'une monnaie unique. Elle ne paraît pas même avoir été agitée. Admettons que cette solution radicale heurtât les habitudes et fût prématurée ; ne pouvait-on, du moins, commencer dès à présent la simplification, en réduisant les unités monétaires de trois à deux ? Pourquoi n'a-t-on pas supprimé le florin du midi, de 2 fr. 15 cent., qui ne sert qu'à dix millions d'âmes, et qui a l'inconvénient d'être difficile à convertir dans les deux autres monnaies ? Pourquoi ne s'est-on pas borné au thaler de Prusse, de 3 fr. 75 cent., et au nouveau florin autrichien, de 2 fr. 50 cent. ? Le gouver-

nement prussien avait fait en 1855 une proposition dans ce sens; elle a échoué devant l'inflexible opposition des États méridionaux, et la séparation de l'Europe centrale en trois groupes a été maintenue dans les monnaies comme dans la politique.

Si la convention n'a pas facilité suffisamment les relations des États allemands entre eux, on dirait qu'elle s'est attachée à rendre difficiles leurs relations avec les pays étrangers.

Le système métrique décimal a fait, dans ces dernières années, de nombreuses conquêtes parmi les nations de l'Ancien Monde et parmi celles du Nouveau, et il est destiné à devenir entre elles un lien puissant. L'Allemagne elle-même, malgré ses sentiments de nationalité exclusive, n'est pas restée étrangère à un mouvement qui a embrassé presque toute l'Europe occidentale. Les États du midi ont emprunté au système métrique décimal leur unité de poids. Le Zollverein a suivi leur exemple, et tout récemment les États du nord ont fait de même. Le traité monétaire, enfin, a pris pour unité de poids notre demi-kilogramme en le soumettant à des divisions décimales.

C'est là, sans doute, un premier pas pour se rapprocher de nous; mais pourquoi, dans une occasion si solennelle, n'a-t-on pas fait un pas de plus? Il n'était pas nécessaire que l'Allemagne renonçât au thaler et au florin pour adopter notre franc. Nous ne pouvions pas exiger un tel sacrifice d'États qui n'ont pas même fait de concession à leurs confédérés. Mais, puisqu'on établissait une monnaie commune, pourquoi n'en a-t-on pas choisi une également propre à lier les diverses parties de l'Allemagne entre elles et avec l'étranger?

Le double florin d'Autriche, à la taille fixée par le traité monétaire, équivaut à notre pièce de cinq francs. Tous ceux qui ont voyagé en Allemagne savent combien elle y est répandue; c'est la monnaie d'argent usuelle, non-seulement de la France, mais de la Belgique, de la Suisse, de Parme, de Modène et des États-Sardes, c'est-à-dire de la plupart des États limitrophes de l'Allemagne et de l'Autriche. Le bon sens et l'intérêt bien entendu la recommandaient comme la monnaie d'association la plus parfaite; un tel choix eût été populaire dans une grande partie de la contrée. Mais la Prusse y a mis son veto ; la Prusse a voulu et elle a obtenu la domination de son thaler.

Entre les plénipotentiaires, dont les opinions variaient sur beaucoup de points, la plus touchante unanimité a régné, assure-t-on, pour repousser le système français ou quelque chose qui en approchât. En présence des principes récemment proclamés, avec l'adhésion d'étrangers nombreux et éminents, lors de l'Exposition universelle et du Congrès universel de statistique à Paris, ces vues étroites étonnent à bon droit. Le sentiment de l'indépendance nationale, certes, est respectable ; mais adopter une idée rationnelle et scientifique, ce n'est pas subir l'influence du pays où elle est née : c'est prendre sa part du patrimoine commun de la civilisation.

Nous devons appeler l'attention sur le rôle de l'or dans le nouveau système. Les gouvernements allemands n'ont pas commis la faute, dorénavant impossible, d'admettre deux étalons, l'un en or, l'autre en argent, et ils n'ont pas voulu cependant exclure celle des monnaies qu'ils n'adoptaient pas comme légale, l'une et l'autre étant également indispensables à la circulation.

En cela ils sont dignes d'éloge ; mais le sont-ils de même pour avoir préféré l'argent comme monnaie légale ?

Il serait difficile, en ce moment, de se prononcer à cet égard. Les derniers précédents en cette matière sont contradictoires. On sait que les États-Unis ont passé à la monnaie d'or, que la Belgique et la Hollande, au contraire, l'ont abandonnée. Les cabinets allemands paraissent avoir voulu se prémunir contre les crises auxquelles pourraient donner lieu les variations dans la valeur de l'or. Il n'est pas prouvé cependant que la valeur de l'or soit de sa nature plus variable que celle de l'argent. Des faits récents indiquent que l'argent peut être rare tout aussi bien que l'or abondant ; et si les exportations d'argent pour le haut Orient continuent, l'Allemagne, avec l'étalon dont il s'agit, pourra éprouver de graves embarras.

Quoi qu'il en soit, si, malgré la proposition de l'Autriche en faveur de l'or, malgré le vœu formel du commerce de Francfort-sur-le-Mein, l'argent a prévalu comme monnaie légale, on ne peut, dans une question douteuse, blâmer une décision qui maintient un état de choses existant. Mais en ne se ralliant pas à la monnaie d'or, qui est le droit en Angleterre et aux États-Unis, qui en France est le fait, l'Allemagne s'est isolée des trois premières puissances commerciales.

L'or n'ayant pas une valeur invariable par rapport à l'argent, le traité, comme il a été dit, prescrit la fixation périodique d'un cours officiel d'après les cours moyens de la Bourse. Dans les pays où l'or est la monnaie légale, en Angleterre ou aux États-Unis, on assigne à la monnaie d'argent employée comme billon dans les limites du territoire national, tout comme à la monnaie de cuivre, une valeur officielle supérieure à sa valeur réelle. Cet

arrangement assure, ce qui est si important dans la matière, la fixité. Sous l'empire de la monnaie d'argent, il ne semble pas qu'on puisse l'appliquer à la monnaie d'or. Les cabinets allemands ne l'ont pas tenté ; ils ont imaginé une autre combinaison, ingénieuse assurément, mais sur laquelle on doit attendre le jugement de l'expérience.

Comme il n'existait pas, à proprement parler, de monnaie d'or en Allemagne, les négociateurs n'avaient pas les mains liées sur ce terrain, ils ont pu créer une monnaie unique. Les avis sont partagés sur l'avenir des *couronnes* et des *demi-couronnes* d'or ; les uns n'y voient qu'un insignifiant accessoire du système ; les autres leur promettent, au contraire, un rôle prépondérant, comme une conséquence nécessaire des envois de la Californie et de l'Australie. De ce dernier point de vue, les nouvelles pièces d'or prépareraient l'unité monétaire de l'Allemagne. Mais, par leur taille et par leur valeur sans analogie avec celles des pièces françaises, anglaises et américaines, elles isoleraient toujours le centre de l'Europe, des pays où se font les grandes affaires.

Indépendamment des conventions postales et télégraphiques, l'unité économique a obtenu un nouveau succès, pour la préparation d'un code commun de commerce. Sur la proposition du gouvernement bavarois, acceptée par la diète germanique, une conférence de plénipotentiaires, délégués par toutes les parties de l'Allemagne est réunie depuis le 15 janvier 1857, à Nuremberg, pour achever une œuvre déjà commencée par l'ordonnance de 1851 sur les lettres de change. C'est un projet élaboré par l'administration prussienne qui sert de base à ses travaux.

On doit considérer comme d'autres progrès dans le même sens, l'adoption par la Prusse du quintal de douane de 50 kilogr. déjà en usage dans les États méridionaux, et celle d'un système commun de poids métrique par Hambourg, Hanovre, Brunswick, Oldenbourg, Schaumbourg-Lippe et Brême. S'il est vrai, comme on l'annonce, que la Prusse ait l'intention d'appliquer à ses bâtiments une formule de jauge que les autres États du littoral ont déjà empruntée à un travail du ministère du commerce de l'éphémère empire d'Allemagne, il y aurait à signaler un progrès de plus.

Mais ce qui a fait le principal objet des préoccupations allemandes dans ces derniers temps, ce sont les propositions de l'Autriche pour le développement du traité du 19 février 1853, c'est-à-dire pour un rapprochement plus intime entre son système de douane et celui du Zollverein.

Vers la fin de décembre 1856, ces propositions furent livrées à la publicité par des articles de la *Gazette* d'*Augsbourg*. Déjà elles avaient été communiquées en octobre aux cabinets du Zollverein pour être soumises aux délibérations de leurs commissaires. La conférence douanière de Weimar en avait été informée par la Prusse, mais elle n'avait pas eu le temps d'en connaître. Faites en exécution de l'article 3 du traité du 19 février 1853, elles paraissaient dans un moment favorable, lorsque la nullité des résultats de la conférence venait d'attrister les esprits, en faisant de nouveau ressortir l'impuissance du Zollverein.

En raison de leur importance, nous en traduirons ici intégralement le texte officiel.

« L'Autriche déclare avant tout son désir de voir se

resserrer et s'affermir, dans les négociations qui se préparent, les liens qui l'unissent au Zollverein. Elle est décidée à soumettre à l'examen le plus attentif tout vœu qui serait émis à cet effet par les États associés, et à l'accueillir autant que le permettent les besoins de son industrie, sous la condition que ses propres vœux trouveront chez les États le même accueil, et que des modifications permettant des modérations de droits dans les relations réciproques seront apportées aux tarifs de douane respectifs vis-à-vis de l'étranger. Par les dégrèvements qu'elle a opérés dans la présente année, l'Autriche a montré avec éclat combien elle est disposée, même au prix de sacrifices financiers, à faciliter l'importation des matières brutes des produits demi-fabriqués et des articles communs. Mais en ce qui touche les articles *fins* et *très-fins*, elle désire que le Zollverein adopte des droits un peu plus élevés, qui permettent à une industrie nationale de subsister, et qu'en général il se rapproche du système autrichien.

« Pour faciliter les échanges réciproques et préparer l'union douanière à venir, il serait utile de confier à une commission spéciale le soin d'assimiler l'un à l'autre les deux tarifs, en ce sens que, quelle que soit la différence de la classification, les articles soient libellés de la même manière, et que par suite, la même déclaration puisse servir pour l'Autriche et pour le Zollverein.

« L'Autriche désire une autre facilité commerciale, qu'elle est prête à réaliser. Sur le modèle des bureaux-frontières, dont les avantages ont déjà été reconnus, seraient établis dans certaines places de commerce, notamment près des grands chemins de fer et des grandes voies navigables qui unissent l'Autriche et le Zollverein,

à Vienne par exemple, à Prague, à Brünn, à Berlin, à Leipsick et à Ratisbonne, des bureaux communs, où les marchandises acquitteraient les droits pour le compte de l'autre territoire douanier et, sans s'arrêter nulle part, seraient expédiées pour le lieu de destination, d'où même, sans payer les droits et sur un simple acquit-à-caution, elles seraient dirigées vers le lieu de destination, non-seulement sur l'autre territoire douanier, mais encore au delà. De cette manière, sans expéditeurs intermédiaires ou tout au moins sans nouvelles formalités de douane, des envois directs pourraient s'effectuer de Berlin à Trieste, ou de Vienne à Hambourg.

« A cette facilité s'en rattache une autre, sur laquelle l'Autriche a déjà insisté lors de la négociation du traité du 19 février 1853; elle concerne les droits de transit. Ce que l'Autriche désire et ce qu'elle est prête à réaliser, peut se formuler en peu de mots. L'Autriche et le Zollverein seraient, sous le rapport du transit, considérés comme un seul et même territoire douanier, et quant aux péages fluviaux, le commerce avec l'Autriche serait assimilé à celui de la Prusse et de la Saxe entre elles.

« Si cette proposition était adoptée, les marchandises, qui se rendent par l'Autriche dans le Zollverein ou par le Zollverein en Autriche, ne seraient soumises à aucun droit de transit; celles qui traversent les deux territoires, ne payeraient de droits de transit que dans le premier où elles entreraient. Les recettes de transit ne seraient pas l'objet d'un partage.

« L'industrie de l'Autriche, dans les provinces du nord et de l'ouest, est obligée d'emprunter, pour les matières premières qu'elle tire de l'étranger, le territoire du Zollverein. S'il faut qu'elle acquitte pour ces matières le

droit de transit ou le péage fluvial qui le remplace, il sera impossible d'apporter aux droits du tarif intermédiaire sur les produits fabriqués des réductions sensibles qui l'exposeraient à la concurrence privilégiée des manufactures du Zollverein.

« L'Autriche demande en outre des modérations de droits sur les produits suivants : vin, houblon, animaux de boucherie et de trait, beurre, graisses de porc et d'oie, lard, produits chimiques, articles de quincaillerie, fil de fer, ouvrages en écorce et en paille, ouvrages de placage et parquets, voitures pour le transport des personnes, tissus de laine foulés, verreries et poteries. Elle demande aussi au cartel de douane diverses modifications, dont l'expérience a fait reconnaître la nécessité. Enfin, les négociations prochaines auraient à effacer dans les tarifs intermédiaires de petites différences de tarification, dont les unes ont été mentionnées dans le protocole du 20 février 1854 et les autres signalées plus tard (1). »

Ainsi, assimilation du tarif du Zollverein à celui de l'Autriche, quant aux distinctions de qualités, et quant au libellé des articles, établissement de bureaux communs de douane sur chacun des deux territoires, union de l'un et de l'autre pour le transit avec le dégrèvement de ce commerce, réduction des droits d'entrée du Zollverein sur certains produits autrichiens, remaniement du cartel de douane, tels étaient les moyens de rapprochement proposés par le cabinet autrichien, dont l'initiative contrastait avec la langueur et l'inertie de l'Association.

(1) Pour le développement de ces propositions, nous renvoyons aux articles remarquables de M. Hœfken, dans l'*Austria*, cahiers XVI à XXXIII de 1857.

Cette langueur et cette inertie mêmes ne donnaient pas lieu d'espérer une prompte solution de questions si délicates. Comment des États, qui ne parvenaient pas à s'entendre pour le règlement de leurs affaires les plus simples, auraient-ils pu s'accorder aisément sur un programme étendu et compliqué, qui contenait des innovations essentielles, dans le fond et dans la forme, à leur législation commerciale, qui dépassait la lettre de l'article du traité en février, relatif à l'objet des négociations à ouvrir en 1854, qui frayait la voie à l'union austro-allemande, qui remettait en jeu la rivalité des deux grandes puissances d'outre-Rhin? Il était facile de prévoir une série d'ajournements.

En mars 1857, les commissaires du Zollverein furent convoqués à Berlin pour délibérer sur les propositions autrichiennes, précisées sur certains points par une nouvelle communication. Ils se séparèrent le 27 du même mois, sans avoir pris de résolution, excepté sur quelques détails de tarif.

En janvier 1858, trois plénipotentiaires, l'un de Prusse, l'autre de Bavière, le troisième du royaume de Saxe, se rendirent à Vienne, comme délégués du Zollverein. Chez deux d'entre eux, on pouvait supposer les meilleures dispositions envers l'Autriche ; trois mois de discussions n'aboutirent néanmoins, le 10 avril, qu'à un protocole constatant le défaut d'entente. Les quatre gouvernements, qui avaient pris part aux conférences, adressèrent aux autres cabinets allemands des explications sur ce qui s'était passé. Le mémoire de l'Autriche, seul livré à la publicité, a jeté un jour curieux sur ces négociations stériles.

Il en ressort que les concessions réciproques se sont

bornées à des réductions de droits, dans le commerce intermédiaire, sur des objets fabriqués tout à fait insignifiants. Les plus larges propositions, la création de bureaux communs à l'intérieur, l'assimilation des deux tarifs et la fusion des deux territoires en ce qui touche le transit, ont été écartées. Parmi les facilités de transit que le Zollverein offrait à défaut de l'union des deux territoires, la plus importante, consistant dans l'abolition des droits d'exportation faisant fonction de droits de transit, a été retirée. Entre les dégrèvements à l'importation proposés par l'Autriche, ceux qui avaient le plus de portée et s'appliquaient aux produits agricoles, ont été repoussés absolument. L'Autriche, elle-même, en conséquence, a dû restreindre ses concessions, tout en déclarant au bas du protocole qu'elle était prête à les étendre.

Le mémoire attribue ces résultats négatifs, d'une part, à la diversité des vues sur le but des négociations et sur la valeur des concessions demandées et offertes, d'autre part, à l'insuffisance des instructions données aux commissaires. Quelle n'était pas, cependant, la nécessité de ces négociations ! Le traité du 19 février 1853 n'avait point provoqué les relations actives qu'il avait fait espérer. L'ouverture d'un certain débouché à un petit nombre de produits agricoles de l'Autriche, et à un plus grand nombre de produits fabriqués du Zollverein, plus d'animation sur quelques points des frontières, la contrebande généralement réprimée, voilà tout le profit qu'on en avait retiré. Mais une multitude d'articles importants ne jouissaient, dans les relations intermédiaires, que d'avantages nominaux, ou même d'aucun avantage; l'expédition en douane était onéreuse, les tarifs inégaux, le

commerce extérieur paralysé par les droits de transit; la pensée de l'union douanière ne se réalisait nulle part.

Pourquoi donc n'a-t-on pas délibéré sur les trois principales propositions de l'Autriche? Contre l'union en matière de transit on a allégué le sacrifice financier qui en résulterait pour le Zollverein, et les difficultés de la question des péages fluviaux. Nul doute que le Zollverein n'eût un sacrifice assez considérable à supporter, soit 380,000 thalers (1,425,000 fr.) sur des droits qui frappent surtout le transit de et vers l'Autriche; mais l'Autriche elle-même perdrait 60,000 florins (150,000 fr.), et l'abolition des droits tournerait surtout au profit du commerce de l'Association qui la réclame chaque jour avec plus d'insistance. L'inégalité des sacrifices motive, du reste, non le refus de la proposition, mais la demande d'un équivalent. Quant aux péages fluviaux, de plus en plus difficiles à maintenir en présence de la concurrence des voies de terre, la nécessité de les réduire est notoire et déclarée par la plupart des gouvernements. Les objections concernant les bureaux communs n'avaient pas plus de fondements. Pour une faible dépense, ils procureraient de grandes facilités au commerce, et l'expérience de ceux qui existent déjà aux frontières est concluante en leur faveur. L'assimilation des deux tarifs n'implique ni des taux, ni une classification uniformes, mais simplement une même signification donnée aux mêmes termes, afin qu'une seule délaration soit valide dans l'un et dans l'autre territoire.

Nous ne suivrons pas le mémoire autrichien dans ses développements sur les dégrèvements dans le commerce intermédiaire, proposés des deux côtés et refusés pour la plupart. Les plus intéressants concernent les vins.

L'Autriche demande l'abaissement du droit de 6 thalers à 2 thalers par quintal (de 45 fr. à 15 par 100 kil.) sur les vins en fûts, et de 8 à 3 (de 60 fr. à 22 fr. 50) sur ceux en bouteilles. Un abaissement moindre lui paraît inadmissible, par la raison que les vins ordinaires de la Moselle, du Mein, du Necker, de la Hongrie et du Tyrol ne supporteraient pas des droits plus forts, tandis que les vins de dessert s'importent aisément aux taux existants. De ce dégrèvement des vins, elle fait la condition de son adhésion à la franchise de l'importation des fers bruts demandée par le Zollverein.

Sont-elles donc justifiées par les faits, ajoute l'écrit officiel, les deux assertions des commissaires du Zollverein, que dans les concessions de l'Autriche ils n'auraient pas trouvé l'équivalent de l'abolition des droits d'exportation faisant fonction de droits de transit, et que l'acceptation par l'Autriche de toutes les propositions du Zollverein ne suffirait pas à compenser la réduction des droits d'entrée sur les vins? n'est-ce pas le contraire qui est la vérité? Cette conclusion est suivie d'une déclaration énergique sur la nécessité de donner aux commissaires, dans la suite des négociations, des pouvoirs plus étendus, sous peine d'un nouvel avortement. « Il s'agit d'une dernière tentative ; si elle échoue, les négociations suspendues en avril ne sauraient être reprises, et c'en est fait peut-être aussi de celles de 1860. L'Autriche déclare, du reste, qu'elle ne consentira à aucun arrangement, qui ne ferait pas faire un pas décisif vers un intime rapprochement ; mais, pour atteindre un tel but, dans la conviction que le Zollverein est mû des mêmes sentiments, elle est prête à tous les sacrifices compatibles avec le bien de ses sujets. »

En dépit de ces explications, les propositions du cabinet de Vienne, soumises à une troisième épreuve au sein de la conférence du Zollverein, réunie à Hanovre le 12 août 1858, ont échoué pour la troisième fois.

L'une d'elles, cependant, répondait trop aux besoins et aux vœux de l'Allemagne pour être de prime abord écartée. La question des droits de transit, soulevée par l'Autriche dans son intérêt, a été sérieusement agitée d'un point de vue plus général, et à la veille d'être résolue. Après quelques hésitations, la Prusse s'était décidée à proposer, non plus la réduction, mais l'abolition de ces droits, non-seulement sur toutes les routes qui mènent vers l'Autriche, mais sur toutes les routes indistinctement. Les autres États adhéraient à cette proposition populaire ; mais le gouvernement badois, en subordonnant son assentiment à la suppression des péages du Rhin, perçus par les duchés de Hesse et de Nassau, suppression qui soulève des difficultés, en a ajourné l'adoption, et frappé de stérilité la conférence douanière du Hanovre.

LIVRE VI.

RÉSULTATS DU ZOLLVEREIN.

CHAPITRE PREMIER.

RÉSULTATS ÉCONOMIQUES.

Les résultats de l'Association allemande dans sa période de début ont été retracés dans un précédent chapitre, et l'on a vu combien ils avaient été satisfaisants. Mais, sans revenir sur ce qui a été dit, il y a lieu ici de les reprendre pour tout le temps qui a fait la matière de notre histoire. Durant ces vingt-quatre années, le Zollverein, bien que d'autres influences concourent avec la sienne, reste le fait principal de l'Allemagne ; et dès lors les progrès de l'Allemagne sont en grande partie les siens. De plus, dans toutes les matières qui comportent cette précision, les résultats doivent être, non pas vaguement indiqués, mais établis par des chiffres comparatifs, d'où il se puisse tirer des conclusions positives.

Tel est le cas pour les résultats économiques, objet du présent chapitre, et pour les résultats financiers, qui seront exposés dans le suivant.

Les données numériques concernant les uns et les autres sont fournies par les relevés annuels que publie le Bureau central du Zollverein. Dressés au point de vue exclusif de la répartition des recettes entre les États, ces relevés laissent beaucoup à désirer comme documents statistiques. Heureusement les éléments en ont été coordonnés, éclaircis et complétés par des travaux particuliers

et surtout par ceux du chef du Bureau de la statistique de Prusse, M. Dieterici, qui a déjà publié six gros et bons volumes, ni plus ni moins, sur le commerce et sur la consommation du Zollverein, de 1834 à 1853.

Entrant sur-le-champ en matière, nous commencerons par les deux éléments essentiels, le territoire et la population.

Le premier progrès du Zollverein consistait à s'agrandir matériellement ; il s'est accompli par des incorporations successives, qui ne laissent plus, en Allemagne, hors de ses limites que l'Autriche, les Villes anséatiques et le Mecklembourg. D'une superficie de 7,720 milles carrés en 1834, son territoire s'est étendu à 9,132. Cet accroissement est seulement de 18. 3 p. 100, ou de moins d'un cinquième ; mais c'est celui d'un territoire, qui, dès le commencement, formait une masse imposante ; son importance est surtout dans la meilleure configuration qui en est résultée.

L'accroissement de la population était une conséquence naturelle de celui du territoire : mais il a été beaucoup plus rapide. De 23 millions 478 mille en 1834, le nombre des habitants du Zollverein s'est élevé à 32 millions 721 mille en 1855, soit d'à peu près 40 p. 100. Cette proportion de 40 p. 100 doit être notée et retenue, parce qu'elle peut servir de mesure à tous les autres progrès matériels. Suivant que le mouvement du commerce et des consommations dans la même période aura dépassé celui de la population, ou ne l'aura pas atteint, on devra en conclure une augmentation ou une diminution de la prospérité du pays.

Chez la plupart des autres puissances commerciales l'administration a l'habitude d'évaluer en argent, chaque année, l'ensemble des échanges extérieurs. Avec

quelque soin que soient établies les bases d'après lesquelles se calcule la valeur des importations, des exportations et du transit, on ne peut se dissimuler les erreurs sans nombre inséparables de ces estimations. A tout prendre, cependant, on obtient ainsi des totaux plus ou moins approximatifs. Les relevés commerciaux du Zollverein n'en offrent pas l'analogue; ils ne contiennent que des quantités, et point de valeurs. Or des quantités de nature et de valeurs différentes ne peuvent pas utilement se totaliser.

La statistique privée, il est vrai, a essayé de combler cette lacune de la statistique officielle. Mais quelle est son autorité? Quels sont ses moyens d'informations dans une matière si difficile? L'auteur d'une *Balance commerciale du Zollverein* (1) pour les années 1837 à 1841, publiée à Darmstadt en 1843, estimait la moyenne quinquennale des importations à 620 millions de francs et celle des exportations à 630, soit en tout à 1 milliard 250 millions. Quelques années après, un autre statisticien (2), adoptant les évaluations officielles de l'Autriche, portait ce total, pour 1845, à plus de 1 milliard 800 millions, dont les deux tiers revenaient aux exportations et le tiers seulement aux importations. Ce dernier chiffre, probablement exagéré, a été réduit par un troisième savant (3) pour l'année 1850, à 1 milliard 331 millions, pour l'importation et l'exportation; à quoi s'ajoutent 293 millions pour le transit; et le mouvement total des échanges extérieurs du Zollverein atteint ainsi 1 milliard 624 millions.

(1) M. Biersack.
(2) Feu le baron de Reden.
(3) M. Otto Hubner, *Annuaire d'économie et de statistique.*

A ce compte, aujourd'hui, on pourrait l'estimer à deux milliards ou plus; ce qui, du reste, ne représenterait que la moitié du commerce de la France. Quoi qu'il en soit à cet égard, ces approximations plus ou moins incertaines autorisent à classer le Zollverein, dans le commerce international, immédiatement après l'Angleterre, la France et les États-Unis, bien que très-loin de ces trois pays, à lui assigner le rang incontestable de quatrième puissance commerciale du monde, de troisième de l'Europe, et de seconde du continent européen.

A défaut d'une appréciation irréprochable de la totalité des échanges, certains travaux particuliers fournissent des renseignements précieux sur leur développement général. Par exemple, en 1846, l'auteur d'un livre sur les *Progrès du Zollverein* (1) a calculé, d'après des bases uniformes, les valeurs de l'importation, de l'exportation et de transit pour les deux périodes quinquennales, 1834-1838 et 1839-1843 : quelle que soit l'exactitude de ses bases, ses calculs ne sont pas moins concluants; ils constatent, d'une période à l'autre, une augmentation plus ou moins marquée de l'importation et de l'exportation, une légère atténuation du transit (2).

(1) M. Karl Junghanns. Dans ce livre, les quintaux prussiens qui, dans les premières années, servaient de base aux relevés du Zollverein, sont convertis en quintaux de douane de 50 kilogr.

(2) Voici les moyennes de M. Junghanns :

1° 1834-38.	
Importation	530,970,000 fr.
Exportation	490,296,000
Transit	219,127,000
2° 1839-43.	
Importation	676,573,000
Exportation	662,889,000
Transit	212,110,000

Un statisticien aussi consciencieux que bien informé, M. Dieterici, a, dans trois de ses *tableaux statistiques du commerce et de la consommation du Zollverein*, évalué, non pas la totalité de l'importation et de l'exportation, mais l'excédant de l'importation sur l'exportation, et l'excédant de l'exportation sur l'importation pour les différentes marchandises entrées ou sorties. Il a cru, de cette manière, faire mieux ressortir les ventes et les achats effectifs de l'Association. Or, les chiffres obtenus ainsi sont des plus significatifs.

Pour une première période, de 1837 à 1839, la moyenne est, en nombre rond, de 252 millions 1/2 de francs, tant à l'importation qu'à l'exportation. De 1840 à 1842, elle atteint déjà, des deux parts, 300 millions. Les chiffres de 1849 sont, à l'importation, 427 millions 1/2 de francs, et à l'exportation 442 millions 1/2; ils offrent, sur la période 1840-42, des accroissements de 100 à 142 et 100 à 147. Celui de 1853, à l'exportation, s'élève jusqu'à 741 millions, soit, vis-à-vis de celui de 1849, dans le rapport de 100 à 167; c'est environ le triple de la moyenne de 1837-39. Il est à remarquer, du reste, que l'importation de la même année ne présente qu'une augmentation minime.

L'accroissement extraordinaire de l'exportation, en 1853, provient des objets manufacturés et non des produits naturels. Les céréales et les bois de construction, qui figurent pour plus du cinquième dans le tableau de 1849, ne figurent plus que pour un dixième dans celui de 1853. En revanche, la part des tissus de laine, de soie, de coton, avec les toiles de lin et la quincaillerie, est de 68 p. 100. Ainsi s'accuse de plus en plus, dans le commerce international, le caractère manufacturier du Zollverein.

C'est le propre des pays industrieux de notre zone tempérée d'acheter, surtout avec les produits de leurs manufactures, les denrées de luxe qui viennent sous un ciel plus ardent, ainsi qu'un plus ou moins large supplément des matières nécessaires à leur travail. Quelques produits particuliers de leur sol, tels que la houille en Angleterre, le vin en France, le zinc en Silésie, peuvent exceptionnellement se vendre à l'étranger ; mais la plupart restent sur le sol même pour les besoins de la consommation et de l'industrie.

Tel est le cas pour le Zollverein. Quelles marchandises figurent en tête de ses importations ? Ce sont, d'une part, le café, le sucre, les fruits du Midi, le riz et les épices ; de l'autre, les cotons en laine et filés, la soie, les peaux brutes et l'indigo. Quelles sont celles qui occupent les premiers rangs dans ses exportations ? Les tissus de toute espèce, la quincaillerie, les ouvrages en bois. Les céréales s'y ajoutent, il est vrai, pour des valeurs sujettes aux grandes fluctuations que comporte ce commerce ; mais elles constituent, avec les bois de construction, les envois spéciaux des provinces relativement arriérées de la Baltique.

Mais quittons ce domaine incertain des valeurs, pour aborder le terrain positif des quantités, des quantités que les relevés officiels du Zollverein fournissent pour chacun des articles de son commerce. Des données précises sur le mouvement de quelques grands articles peuvent, du reste, à beaucoup d'égards, suppléer à l'insuffisance des données d'ensemble.

Commençant par l'importation, nous reprendrons la division, familière aux économistes allemands, qui range les marchandises importées sous quatre catégo-

ries : 1° objets de consommation naturels ne faisant pas concurrence à l'industrie nationale; 2° objets de consommation naturels faisant plus ou moins concurrence à cette industrie; 3° matières premières ou articles demi-fabriqués; 4° articles manufacturés (1).

L'accroissement de l'importation pour les denrées des deux premières catégories, pour celles de la première surtout, est communément réputé un sûr indice des progrès de la prospérité générale. Ainsi lorsqu'on voit l'importation du café, déjà à peu près doublée de 1834 à 1845, en s'élevant de 430 mille quintaux (21,500,000 k.) à 826 mille (41,300,000 kilog.), atteindre en 1856 un million 150 mille quintaux (57,500,000 kilog.), c'est-à-dire presque le triple du chiffre de 1834, la population ne s'étant accrue que de 40 p. 100, on en conclut légitimement une augmentation considérable des ressources et du bien-être de cette population. L'accession du littoral de la mer du Nord, accoutumé à la consommation de certaines denrées exotiques sur une plus grande échelle, et les réductions de droits qui en ont été la condition, ont influé, du reste, sur les chiffres de 1856, non-seulement pour le café, mais pour le thé, les tabacs en feuilles et les vins.

On remarque pour le thé, en 1856, le chiffre de 30,000 quintaux (1,500,000 kil.), au lieu de 2,900 (145,000 kil.) en 1834, et de 4,275 (213,750 kil.) en 1845; pour le riz, dans la même année, celui de 893 mille quintaux (4,465,000 kil,), au lieu de 82 mille (4,100,000 kil.), et de 200 mille (1,000,000 kil.). Le chiffre du riz, il faut le dire, a été influencé par la crise alimentaire.

(1) Voir l'Annexe n° 10, qui donne le mouvement des principales importations pour 1834, 1839, 1845, 1848, 1856.

Les importations de tabac en feuilles s'élèvent de 153 mille quintaux (7,650,000 kil.) en 1834, à 323 mille (16,150,000 kil.) en 1845, et à 505 mille (25,250,000 kil.) en 1856; celles de vins, de 200 mille quintaux (10,000,000 kil.) à 260 mille (13,000,000 kil.), et à 373 mille (18,650,000 kil.), sans que la production nationale des mêmes articles éprouve aucune atteinte.

Quant au sucre brut étranger, il entre d'abord en quantités toujours croissantes, pour alimenter une consommation de plus en plus active; de 557 mille quintaux (27,850,000 kil.) en 1834, il a atteint 1,410,000 (70,500,000 kil.) en 1845; mais, bientôt arrêté par le développement rapide de la fabrication indigène, il tombe, en 1856, au-dessous de 700 mille quintaux (35 millions de kil.). La consommation du Zollverein, cependant, n'est ni rétrograde, ni stationnaire; puisant à deux sources à la fois, elle dépasse deux millions de quintaux (100 millions de kil.) en 1856, lorsque, dix ans auparavant, on ne la calculait qu'à 1 million 1/2 (75 millions).

L'accroissement de l'importation des matières utiles aux fabriques est également un favorable indice. Lorsqu'en 1856 il s'introduit 1 million 100 mille quintaux (55 millions de kil.) de coton en laine au lieu de 137,560 (6,878,000 kil.) en 1834, 525 mille quintaux (26 millions 250,000 kil.) de fil de coton au lieu de 265 mille (13,250,000 kil.), il est évident que l'industrie cotonnière a pris un immense essor. Le filage, en particulier, qui emploie huit fois plus de matières, a prodigieusement grandi, sans, toutefois, suffire encore à tous les besoins du tissage. Le lin et le chanvre, la laine et la soie, offrent aussi des augmentations plus ou moins fortes. Mais la plus remarquable est celle que présentent les fers

bruts, dont il s'importe, en 1856, 4 millions de quintaux, au lieu de 213 mille seulement en 1834; c'est presque 20 fois plus; et, pendant ce temps, les usines métallurgiques du pays accroissent énormément leur production.

En ce qui concerne les articles manufacturés, c'est l'amoindrissement de l'importation qui est le fait saillant. Elle se produit notamment sur les tissus de coton, qui, de près de 14 mille quintaux (700,000 kil.) en 1834, se réduisent, en dépit de l'accroissement de la population, à 9,669 (483,450 kil.) en 1845, à 10,307 (515,350 kil.) en 1856. Pour les tissus de lin et pour ceux de laine, une augmentation temporaire disparaît sous l'influence d'un tarif exhaussé. Ces résultats montrent que l'industrie allemande est de plus en plus maîtresse de son marché. En même temps l'augmentation permanente de l'importation des tissus de soie pure, de 2,214 quintaux (10,700 kil.) en 1834, à 5,606 (28,030 kil.) en 1856, implique une demande croissante des objets de luxe de l'étranger, et prouve que le pays s'enrichit.

Les marchandises exportées sont habituellement réparties sous deux classes, les produits naturels et les produits manufacturés (1). Les céréales, qui constituent l'article de beaucoup le plus important de la première classe, étendent leur débouché au milieu d'oscillations. Pour le blé, c'était 2 millions et demi de scheffels en 1834, c'est 7 millions 697 mille en 1856. Les envois de bestiaux, longtemps diminués, augmentent dans les dernières années, par suite de l'ouverture du marché

(1) Voir le tableau des principales exportations à l'Annexe n° 11.

français. Ceux de laines brutes se restreignent, au contraire, en même temps que se développe l'importation des laines étrangères ; tant se sont accrus les besoins de l'industrie nationale qui les met en œuvre! Mais une augmentation signalée se manifeste sur les houilles, en majeure partie expédiées de la Prusse rhénane vers nos usines ; il s'exporte de ce combustible 4 millions et demi de quintaux en 1834, 23 millions et demi en 1856, soit cinq fois plus.

L'exportation des produits de l'industrie, beaucoup mieux que celle des produits du sol, met en relief les progrès économiques du Zollverein ; elle montre la fabrication indigène, non plus seulement prépondérante sur le marché national, mais heureuse à l'étranger. A part l'industrie linière, pendant quelque temps déchue, mais qui peu à peu se relève, dont les envois en toiles teintes et imprimées s'abaissent de 105 mille quintaux (5,250,000 kil.) en 1834, à 58 mille (2,900,000 kil.) en 1845, mais se rapprochent de leur premier chiffre en atteignant 100 mille quintaux (5,000,000 kil.) en 1856, toutes les autres industries grandissent, si l'on en juge par l'accroissement marqué de leurs exportations. Les tissus de coton offrent 77 mille quintaux (3,850,000 kil.) en 1834, et 179 mille (8,950,000) en 1856 ; les tissus de soie, respectivement, 4,873 et 10,906 quintaux (243,650 et 545,300 kil.) ; les tissus de demi-soie, 2,791 et 8,591 (139,550 et 429,550 kil.) ; les tissus de laine, 52,657 et 188,772 (2,632,850 et 9,438,600 kil.) ; la quincaillerie, 10 mille quintaux à peine (500,000 kil.), et plus de 100 mille (5,000,000 kil.) ; les ouvrages en bois fin, y compris les articles de Nuremberg, 26,258 et 67,688 (1,312,900 et 3,384,400 kil.). De tels chiffres

sont éloquents par eux-mêmes et se passent de commentaires.

Parmi les principaux éléments du transit de l'Association figurent les céréales, les cafés, les sucres bruts et raffinés, les tabacs en feuilles, les fers bruts et ouvrés, les cotons en laine, les fils et les tissus de coton, les tissus de laine, les vins (1). La plupart présentent des augmentations plus ou moins fortes; il y a des diminutions, cependant, sur les sucres raffinés, les vins et les tissus de laine. En ce qui touche le transit, on doit en faire la remarque, l'année 1856, à cause de la guerre d'Orient, qui a détourné par la frontière de terre le courant général du commerce de Russie, est une année exceptionnelle; on y voit, par exemple, le suif, jusque-là directement exporté par la voie de mer et qui n'avait encore comparu dans les relevés du transit que pour des quantités insignifiantes, s'y produire avec le chiffre de 244 mille quintaux (12,200,000 kil.).

Pour l'importation et pour l'exportation comme pour le transit, signalons ici une autre année, une année de révolution, funeste au commerce de l'Association allemande aussi bien que du reste du continent. La plupart des chiffres de 1848 témoignent, en effet, d'un mouvement rétrograde, qui fait bientôt, il est vrai, comme ailleurs, place à un progrès accéléré.

Les relevés officiels du Zollverein contiennent, sur le mouvement de ses foires, des données qui ont aussi leur signification. Nous avons déjà vu, d'après des extraits de rapports consulaires, les succès que, dès les premières années, l'industrie allemande remportait sur ces champs de bataille. Les relevés officiels, commentés par un

(1) Voir l'Annexe n° 12.

homme très-compétent (1), nous édifieront pleinement sur ces solennités commerciales à partir de 1841.

Cette institution du moyen âge, que nous appelons *foire*, s'est perpétuée jusque dans les temps modernes, réduite et transformée sans doute, mais toujours vivace. Ce qui était autrefois la règle pour le commerce de terre, est devenu l'exception. On connaît la foire de Beaucaire en France, celle de Sinigaglia dans les États Romains, celle de Nijni-Novogorod en Russie. L'Allemagne, qui, à une autre époque, a possédé un si grand nombre de foires, et qui les a vues se fermer les unes après les autres, notamment il y a peu d'années celles de Naumbourg, d'Offenbach et de Cassel, compte encore quatre places de foire (2), Leipsick, Francfort-sur-l'Oder, Francfort-sur-le-Mein et Brunswick. Toutes quatre sont soumises à une législation à peu près uniforme. Francfort-sur-l'Oder jouit d'une légère réduction sur les droits d'entrée, que le trésor prussien prend, comme de juste, à sa charge ; les priviléges des autres foires se bornent à des comptes ou crédits ouverts par la douane au commerce.

L'Europe manufacturière ne dédaigne nullement ces grands marchés périodiques. L'Angleterre y figure par ses velours et autres étoffes de coton, par des lainages, tels que camelots, lastings et popelines, par ses articles en fer et en acier. La France y envoie des soieries de toute espèce, les belles impressions sur coton de Mulhouse, les tissus de laine légers de Paris, de Reims et de

(1) M. Philippi, dans son ouvrage publié à Francfort-sur-l'Oder, sur l'*Histoire et la statistique des foires allemandes.*

(2) Bien entendu, indépendamment des foires ou marchés spéciaux, tels que les foires aux laines, au bétail, aux cuirs, etc., de diverses localités.

Lille, et de la quincaillerie fine; la Suisse, des rubans de soie, des mousselines, des tulles, des broderies et des montres. L'Autriche, enfin, y produit, avec des verreries, de jolis châles de laine et divers tissus. Mais le contingent de beaucoup le plus fort provient des États du Zollverein; il n'est pas un article de consommation ordinaire que ne fournissent à l'envi la Prusse, la Saxe, la Bavière, Bade et la Thuringe.

Les produits variés de l'Europe occidentale et centrale sont achetés pour les contrées orientales du même continent, pour la Pologne, la Gallicie, la Turquie et la Grèce. Quelques-uns, tels que les draps, s'écoulent aussi dans le nord de l'Europe, en Italie, et jusqu'en Amérique. Le pays lui-même en retient d'assez fortes quantités, toute ville d'Allemagne de quelque importance demandant aux foires une partie de son approvisionnement.

La valeur totale des marchandises annuellement apportées a été calculée, en moyenne, à près de 90 millions de thalers (337 millions); et celle des marchandises vendues à plus de 60 millions (235 millions). Vaste mouvement d'affaires qui attire une multitude de marchands. Le nombre des hôtes, allemands ou étrangers, quelquefois de pays lointains, que reçoit Francfort-sur-l'Oder à ses trois foires, est, par an, de 28 à 30 mille.

D'après des calculs dignes de foi, dans une période de quatorze ans, de 1841 à 1854, il a été apporté aux quatre foires un total de 10 millions 1/4 de quintaux (512,500,000 kil.) de marchandises, dans lequel les envois de l'étranger comptent pour 700 mille quintaux (35,000,000 kil.). Sur ce total, en nombres ronds,

4 millions 1/2 de quintaux reviennent à Leipsick, 3 millions 1/2 à Francfort-sur-l'Oder, 1 million 1/2 à Francfort-sur-le-Mein; et 600 mille quintaux seulement à Brunswick. Voilà pour l'importance des places; voici maintenant pour celle des objets de commerce. Les deux premiers rangs appartiennent sans contestation aux tissus de coton et aux tissus de laine, qui figurent, les premiers pour 2 millions 3/4 (137,500,000 kil.), les seconds pour près de 2 millions 1/4 (125,000,000); viennent ensuite, pour des quantités décroissantes, les cuirs, les toiles de lin, les étoffes de soie et de demi-soie, les verreries, qui, avec les deux grandes classes de tissus, composent les trois quarts des envois; il reste 2 millions 1/2 de quintaux pour la quincaillerie, les pelleteries, les métaux ouvrés, la porcelaine, les objets en bois, les peaux, les laines, les poils et les plumes.

Or, à quelle loi ces transactions ont-elles obéi? A une loi de déclin ou de progrès? De 1841 à 1854 la masse des marchandises a constamment augmenté, sauf quelques oscillations; de 632 mille quintaux (31,600,000 kil.) elle s'est élevée finalement à 809 mille (40,450,000). Sans être extraordinaire, cette augmentation suffit, cependant, pour attester la vitalité toujours subsistante des foires allemandes. Mais ce qui la rend surtout digne d'attention, c'est qu'elle est due tout entière aux marchandises du pays. Tandis que les marchandises étrangères tombent de 83 mille quintaux (4,150,000) en 1841 à 21 mille (1,050,000) en 1844, et se réduisent par conséquent des trois quarts, les marchandises allemandes passent de 540,000 à 789,000 (de 27,450,000 à 39,450,000 kil.). Ainsi l'industrie allemande a peu à peu écarté ses rivales d'Angleterre, de France et de

Suisse ; et si le commerce oriental préfère encore les produits de ces dernières, elle ne leur cède plus guère que la fourniture des objets de luxe et de goût.

D'autres théâtres, plus éclatants, où le travail allemand a donné la mesure de ses forces, ce sont les expositions industrielles.

Depuis longtemps, à l'imitation de la France, il en avait été organisé, dans l'Allemagne du nord comme dans celle du midi, soit par les gouvernements, soit par des associations. La plus ancienne exposition prussienne remonte à 1821. Mais la première exposition du Zollverein, provoquée par l'initiative de la Bavière aux conférences douanières de 1841 et de 1842, eut lieu seulement en 1844, par les soins de l'administration prussienne, et s'ouvrit le 15 août à Berlin. Les exposants y étaient au nombre de 2,823, dont 220 appartenaient aux États allemands séparés du Zollverein. A leurs produits était affecté le vaste bâtiment de l'Arsenal, situé dans le plus beau quartier de la ville, à l'une des extrémités de cette promenade des *Tilleuls* qui est toute bordée de monuments. Des salles accoutumées aux trophées et aux instruments de guerre s'étonnaient de recevoir les œuvres de l'industrie et les fruits innocents de la paix. Cette solennité fédérale fit une très-grande sensation; l'importance collective de fabriques et d'usines éparses y ressortait pour la première fois, et leurs progrès étaient célébrés comme des victoires nationales. Ces progrès n'étaient pas une illusion de l'amour-propre allemand; des visiteurs étrangers, aussi éclairés qu'impartiaux (1)

(1) Voir les *Annales du commerce extérieur, Association allemande, Faits commerciaux*, n° 6, les rapports remarquables de MM. Legentil et Goldenberg sur l'exposition de Berlin.

les constatèrent : « Nous acceptons vos éloges, leur disaient les exposants; si l'exposition eût été ouverte cinq ans plus tôt, vous en eussiez eu moins à nous donner; si elle se renouvelle, dans cinq ans, nous en mériterons davantage. » Les délégués du gouvernement français applaudissaient à une si noble ardeur, et ils suivaient d'un œil curieux la crue vigoureuse de cette jeune industrie (1).

Dix ans s'écoulèrent et une seconde exposition du Zollverein s'ouvrait le 15 juillet 1854 à Munich, dans un palais de cristal, à l'instar de celui de Londres, et qui n'était pas le moins remarquable des produits exposés. Elle comptait beaucoup plus d'exposants que celle de Berlin, soit 6,849 : les Autrichiens s'y étaient présentés au nombre de 1,464, et un vif attrait y était ajouté par les merveilles artistiques dont le roi Louis a enrichi la capitale de la Bavière. Elle ne produisit pas, toutefois, la même émotion. L'approche de l'exposition universelle de Paris en avait éloigné d'importants industriels, de Prusse notamment; et le choléra, qui sévit sur Munich, avait promptement arrêté le flot des voyageurs. En dépit de cet insuccès, il n'était pas moins constant que les produits étalés dans ces galeries, trop souvent désertes, révélaient un progrès marqué sur l'exposition de 1844. La première impression qu'on éprouvait en la visitant (2), était gâtée pour un Français par le souvenir des splendides expositions de Paris; on n'était ni charmé, ni ébloui; l'étalage de l'Autriche, à peu près seul, sé-

(1) Pour l'exposition de Berlin, on peut consulter, avec les rapports des commissaires français, le rapport officiel publié à Berlin sous les auspices d'un haut fonctionnaire prussien, M. DE VIEBAHN.

(2) Étant à Munich, à l'époque de son exposition, je parle ici d'après mes souvenirs.

duisait par l'élégance; mais, après examen, on trouvait dans la seconde exposition allemande la collection la plus complète des modèles d'une bonne et utile fabrication (1).

C'est cette sérieuse estime que l'industrie du Zollverein a méritée en 1851 et en 1855, à Londres et à Paris, lorsque ses produits ont eu à subir l'épreuve du grand jour et de la comparaison avec ceux du monde entier. A défaut de l'originalité et de l'invention, de l'éclat et de la grâce, on s'est accordé à lui reconnaître un mérite solide dans la sphère moyenne où elle se meut, et elle a été classée sans difficulté au rang élevé qui lui appartient.

Une des causes de son infériorité relative jusqu'à ces derniers temps a été la continuation du travail manuel dans quelques-unes de ses branches; cette cause tend chaque jour à disparaître par la création de grandes manufactures où les procédés les plus avancés sont appliqués avec intelligence.

J'ai indiqué précédemment, au nombre des premiers résultats du Zollverein, l'impulsion donnée à la construction des voies de fer. Cette impulsion ne s'est pas un instant ralentie, et voici ce qu'elle a opéré. C'est en 1836 que la petite voie bavaroise de Nuremberg à Fürth avait été livrée à la circulation; en 1837 et en 1838, qu'avait été ouvert en Saxe le chemin de Leipsick à Dresde, en Prusse le chemin rhénan. Or, à la fin de 1856, l'Association allemande n'offrait pas moins de 1162 milles (8,715 kilom.) entièrement achevés, auxquels elle avait consacré environ 500 millions de thalers (1 milliard

(1) Voir, pour l'exposition de Munich, la livraison des *Annales du commerce extérieur*, *Association allemande*, *Faits commerciaux*, n° 14, et le rapport officiel publié à Munich sous les auspices de M. de Hermann.

875 millions de francs) (1). C'est ainsi qu'elle a déployé d'immenses ressources pour accroître immensément sa puissance productive, et que, par un imposant réseau de fer, elle s'est placée en tête de toutes les nations du continent.

Si l'on envisage l'ensemble des données qui précèdent, et qu'on les compare à celles que fournissent d'autres grands pays durant la même période, on pourra signaler en Angleterre, aux États-Unis, en France, des résultats plus saisissants ; mais on y trouvera certainement les preuves d'un très-remarquable développement économique.

CHAPITRE II.

RÉSULTATS FINANCIERS.

Les résultats financiers du Zollverein n'ont pas été, à beaucoup près, les mêmes dans toute la durée de son histoire. Ils n'offrent pas cette progression à peu près continue qui caractérise le mouvement économique et commercial ; ou du moins ils l'offrent seulement jusqu'à la veille de la révolution de 1848. Alors expire cette florissante situation que nous avons mentionnée plus haut pour les premières années, et où, à part la Prusse, du reste bientôt indemnisée, les gouvernements des États associés trouvaient avec joie un abondant surcroît de ressources.

(1) Ces chiffres sont empruntés à l'*Annuaire d'économie et de statistique*, pour 1857, de M. Otto Hubner.

En 1834 le montant des recettes brutes était de 14,857,540 thalers (55,715,775 fr.); en 1847, il avait atteint 28,189,319 (105,709,966 fr.), son chiffre le plus élevé. Celui des recettes nettes, de 12,078,761 (45,295,525 fr.) en 1834, était monté, en 1845, à 24,910,545 (93,444,543 fr.), son maximum ; ce qui faisait, par tête d'habitant, une moyenne de 26 gros d'argent 3 pfennings (3 fr. 28 c.), au lieu de 13 gros 6 pfennings (1 fr. 68 c.). L'un et l'autre chiffre avaient à peu près doublé.

En 1848 les recettes brutes tombent à 23,458,154 thalers (87,967,977 fr.), et les recettes nettes à 19,919,962 (74,699,752 fr.). Le partage de ces dernières ne donne plus que 20 gros. 4 pf. par tête d'habitant. De 1849 à 1852 la situation s'améliore peu à peu ; en 1853 elle éprouve une nouvelle atteinte. Les recettes nettes s'affaissent au-dessous du chiffre de 1848. Si, dans les années suivantes, les revenus se relèvent, ils ne reviennent point encore au maximum que douze ans auparavant ils avaient atteint (1).

Les crises politiques, des réductions de droit considérables, la diminution du produit des droits sur le sucre étranger, refoulé par le sucre indigène, pour 1853 en particulier, l'approche des dégrèvements sur les denrées les plus productives, conséquence de l'accession du Steuerverein, expliquent cette décadence financière. Quelques-unes de ces causes agissant encore, la grande activité commerciale des années ne parvient pas à en conjurer l'influence, de sorte que le revenu de l'Association est moindre avec un plus vaste territoire, une population plus nombreuse et un commerce plus actif.

(1) Voir à la fin du volume l'Annexe n° 13, sur les recettes de l'Association.

Les sources de ce revenu, on l'a déjà vu, sont, avec l'impôt sur la betterave, l'importation, l'exportation et le transit. L'importation est de beaucoup la plus féconde. Depuis 1840, son produit dépasse 20 millions de thalers (75 millions de fr.); il est monté à plus de 27 (93 millions 250 mille fr.) en 1847. Les quelques centaines de mille thalers qu'y ajoutent les deux autres sources, ne constituent qu'un modeste appoint.

Les recettes de l'importation sont fournies en presque totalité par une vingtaine d'articles. Quatre denrées, le sucre avec la mélasse, le café, le vin et le tabac, y contribuent, à elles seules, à raison de 60 p. 100. Le sucre, longtemps en possession du premier rang, l'a cédé récemment au café. Viennent ensuite, pour d'assez fortes proportions, les fers et aciers, et les fils de coton; puis les fils et tissus de laine, les fruits du Midi, les soies et tissus de soie.

Le produit le plus élevé de l'exportation a été de 812,452 thalers (3,346,495 fr.) en 1847; celui du transit, de 755,372 th. (2,834,545 fr.) en 1844. Jusqu'en 1847, l'exportation rendait de 4 à 500 mille thalers. Depuis lors, les envois de laine diminuant et le droit de sortie sur cet article étant abaissé, elle a réduit peu à peu son contingent jusqu'au chiffre minime de 200 et quelques mille thalers en 1855 et en 1856. Le transit était habituellement un peu plus productif, et dans les dernières années il est demeuré tel, pour la section orientale du Zollverein, grâce à la guerre qui avait fermé les ports de la Russie. Mais, sous la réprobation générale que soulèvent les droits de transit, déjà abolis dans les pays voisins, cette source de revenus paraît à la veille de tarir.

Ainsi les bénéfices du Zollverein, qui n'ont pas cessé

de subsister pour les populations, se sont amoindris pour les gouvernements, à part ceux de Hanovre et d'Oldenbourg, entrés dans l'Association sous des conditions pécuniairement avantageuses. Un total diminué se trouve maintenant à répartir entre un plus grand nombre de copartageants. Cette réduction de leur quote-part explique en partie leurs hésitations à remanier le tarif, l'élévation récente de la taxe sur le sucre indigène, et la proposition, souvent agitée d'augmenter les droits sur le tabac, qui rend si peu pour une consommation si considérable, ou d'en faire un objet de monopole (1). C'est, du reste, avant tout, des progrès ultérieurs du commerce et de la prospérité générale qu'ils doivent attendre le rétablissement de leurs revenus.

CHAPITRE III.

RÉSULTATS POLITIQUES ET MORAUX.

De même que les résultats financiers, les résultats politiques de l'Association sont fort différents, suivant qu'on envisage les temps qui ont précédé ou les temps qui ont suivi la commotion européenne de 1848.

A la bonne entente qui avait régné si longtemps entre les différents États, succèdent des luttes publiques ou de secrets tiraillements. L'unité politique, espérée comme

(1) Un écrit remarquable, publié à Berlin sous ce titre : *Le Zollverein et le monopole du tabac*, essaie d'établir comment le monopole du tabac, si fructueux dans la France centralisée, rencontrerait les plus grandes difficultés dans le morcellement politique de l'Allemagne.

un fruit naturel d'une unité économique, déjà large bien qu'incomplète, se dérobe aux ardeurs impatientes qui ont cru la saisir au milieu d'une tempête; et les généreuses aspirations font place au découragement.

Le gouvernement prussien, comme fondateur et comme directeur du Zollverein, avait sensiblement accru son influence. Si son autorité sur ses associés était loin d'être absolue, surtout à la veille de la révolution de 1848; elle était assez forte, du moins, pour lui permettre de rêver l'empire d'Allemagne. Quels désappointements cruels n'a-t-il pas depuis éprouvés, et à quel point ne s'est-il pas affaibli tant à l'intérieur qu'à l'extérieur? Dans le sein du Zollverein, il a vu se dresser contre lui une puissante coalition; son *hégémonie* est devenue presque purement nominale; et ce terrain même, qui semblait lui appartenir, lui est disputé par la redoutable rivalité de l'Autriche.

Les libertés constitutionnelles étaient en voie régulière de développement; quelques jours de vertige révolutionnaire les ont retardées.

Est-ce à dire que le Zollverein ait été dépourvu de toute action morale? Nullement. Qui peut douter que les maux qu'il n'a pu conjurer, n'eussent été beaucoup plus graves, sans la solidarité qu'il avait établie entre les intérêts matériels? Debout au milieu des ruines et de l'anarchie, il a été quelque temps le seul lien véritable des populations allemandes. Depuis lors, c'est sous ses auspices que se propagent, dans l'Europe centrale, les institutions communes en matière de commerce et de communications. Il continue d'exercer l'influence morale attachée au libre et fécond développement du travail;

et il reste toujours comme la base positive de l'édifice qu'élèvera l'Allemagne de l'avenir.

Mentionnons en terminant au nombre de ses résultats moraux, l'impulsion qu'il a donnée outre-Rhin aux études économiques, cultivées avec ardeur dans toutes les universités, et le rayon nouveau, dont la science germanique a illuminé son vaste front.

CHAPITRE IV.

L'ÉMIGRATION ALLEMANDE.

L'émigration qui, depuis un grand nombre d'années, emporte régulièrement dans des pays lointains une multitude d'Allemands, est un fait trop remarquable pour n'être pas ici l'objet d'un chapitre particulier.

Dans tous les pays civilisés, au milieu d'une population sédentaire, il s'est toujours rencontré des individus aventureux, inquiets, qui, se sentant à l'étroit sur le sol natal, ont été chercher fortune à l'étranger. Les persécutions religieuses et les révolutions politiques ont quelquefois décidé des classes entières d'habitants à s'expatrier. Mais il n'y a rien de commun entre ces émigrations accidentelles et restreintes, et l'émigration continue qui lève sur la population de l'Allemagne comme un tribut annuel et considérable.

Dans les deux siècles qui suivirent les découvertes de Christophe Colomb et de Gama, et où les principales nations européennes formaient des établissements sur ces plages lointaines inopinément révélées, les populations

allemandes restèrent fixées sur notre vieux continent; de saintes croisades pour contenir les Ottomans, alors belliqueux et redoutés, d'horribles guerres de religion, des luttes réitérées sur les bords du Rhin, véritables guerres civiles de la chrétienté, épuisèrent toute leur ardeur. Les colonisations transatlantiques étaient d'ailleurs interdites à une contrée qui n'avait point de flottes pour transporter, ou du moins pour protéger au loin ses enfants. Le partage des terres nouvelles s'opéra donc sans elle entre le Portugal, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Angleterre et la France; et aujourd'hui, de même qu'il n'est pas une motte de terre en Europe qui n'ait son propriétaire, il ne reste pour ainsi dire pas, dans les autres parties du monde, un îlot qui n'ait son souverain. A défaut de colonies qui leur appartiennent, les Allemands cherchent fortune chez les nations étrangères ou dans les colonies de ces nations.

L'émigration sur une grande échelle trouve au dix-neuvième siècle des facilités inconnues des siècles précédents. Il y a des chemins de fer pour transporter promptement et à peu de frais des masses d'hommes de l'intérieur du continent aux ports du littoral; il y a des bâtiments à vapeur pour leur faire franchir rapidement les mers. De l'autre côté de l'Océan s'étendent de vastes régions, jadis fermées, aujourd'hui ouvertes, où les bras manquent et sont appelés, où un large domaine est assuré au travail. A cette puissante attraction se joint celle des nouveaux Eldorados de la Californie et de l'Australie.

Tous les peuples de l'Europe, cependant, ne cèdent pas à ces tentations. Est-ce le défaut d'énergie ou d'audace, ou n'est-ce pas plutôt un vif attachement à la patrie qui retient les Français? D'autres sont entraînés par

la misère; et c'est ainsi que les Irlandais ont fui l'île détestée où ils mouraient de faim. Ce n'est pas la misère qui est le principe de l'émigration allemande, bien qu'elle y ait eu accidentellement sa part; la plupart des émigrants emportent avec eux un petit capital. Ce n'est pas l'excès de population, dans une contrée qui exporte en grand le blé. Mais l'Allemand n'a pas à proprement parler de patrie; les conditions économiques et morales de la société où il a reçu le jour, ces conditions que le Zollverein n'a pas encore suffisamment élargies, n'offrent pas à ses facultés un assez libre essor; ce qu'il ne trouve pas dans son voisinage, il va le chercher au loin. Il vend un petit champ, avec l'espérance de devenir ailleurs un grand propriétaire. Les plus hardis prennent l'initiative, puis le mouvement s'étend bientôt par l'exemple, par les invitations des compatriotes déjà établis outre-mer, par les efforts des agents qui exploitent dans l'émigration une nouvelle et lucrative industrie.

L'émigration allemande était insignifiante à ses débuts; de 1819 à 1829, sa moyenne annuelle est de 5,000 âmes à peine; de 1830 à 1843, elle n'est estimée encore qu'à 22,000 (1). Mais, à partir de 1846, elle prend des proportions imposantes; durant six années consécutives, elle approche ou elle dépasse 100,000 âmes. Elle atteint 162,000 en 1852, 156,000 en 1853, 252,000 en 1854, pour retomber à 81,000 en 1855, et ne se relever l'année suivante qu'à 98,000.

Quelles sont les causes des brusques oscillations que présentent les dernières années? Les déceptions politiques, au milieu de facilités d'expatriation toujours croissantes, expliquent comment s'est grossi outre me-

(1) Wilhelm Roscher, *Des colonies et de l'émigration.*

sure le flot de l'émigration. La haine de l'étranger témoignée par les *Know-Nothings* américains et la demande active des bras en Europe durant la guerre d'Orient, expliquent principalement comment il s'est tout à coup amoindri.

Les émigrants se dispersent çà et là dans le monde; ils se répartissent entre les différentes contrées de l'Amérique, le cap de Bonne-Espérance, l'Australie; mais c'est l'Union américaine surtout qui les attire. Les villes et les bourgs allemands s'y élèvent par milliers; et d'après un relevé publié à Boston, sur environ 19 millions d'habitants que cette confédération comptait en janvier 1844, près de cinq étaient originaires d'Allemagne; combien leur nombre n'a-t-il pas dû s'accroître depuis! Partout ils déploient une rare aptitude pour la culture du sol.

Les principaux ports d'embarquement sont Brême et Hambourg, le Havre et Anvers sur le continent, Liverpool en Angleterre. Pour Brême et pour le Havre, en particulier, l'émigration constitue une branche d'affaires importante.

Il appartenait aux gouvernements des territoires d'où elle provient, par lesquels elle passe, et où elle aboutit, de la prémunir contre de coupables manœuvres, de la préserver de traitements barbares. Ils n'ont pas manqué à ce devoir d'humanité. Partout ont été promulgués des règlements protecteurs. Combien, toutefois, malgré les avertissements, malgré la surveillance de l'autorité, n'ont pas expié cruellement leur imprévoyance et leur crédulité! Combien ont succombé sous leur faiblesse!

L'émigration, en dernière analyse, assure à beaucoup d'individus la liberté, le travail, un avenir. C'est un des

moyens qu'emploie la Providence pour répandre sur toutes les parties du globe la population et la culture. Mais, pour le pays qu'abandonne une partie de ses habitants, est-elle un bien? est-elle un mal?

Elle a été utile à l'Irlande, en y tranchant, conjointement avec la famine, le plus difficile des problèmes; et elle rendrait les mêmes services à un pays affligé des mêmes plaies. Mais ailleurs elle cause un préjudice réel en enlevant des bras et des capitaux. On a calculé que, de 1832 à 1854, deux millions d'individus avaient quitté l'Allemagne, en exportant, à raison d'une moyenne de 100 thalers (375 fr.) par tête, un total de 200 millions de thalers (550 millions de fr.) (1). Quelle que soit l'exactitude de ce calcul, que de forces vives et que de ressources matérielles l'Allemagne n'a-t-elle pas ainsi perdues!

Ne dites pas que ceux qui s'en vont laissent plus d'air et d'espace à ceux qui restent. Le vide qu'a fait leur départ est bientôt comblé par les naissances. Il y a plus d'enfants, moins d'hommes faits, et la nation est affaiblie.

Ces pertes sont largement compensées pour une nation comme l'Angleterre. Ses émigrants, qui sont de beaucoup les plus nombreux, trouvent dans toutes les mers et à toutes les latitudes une terre hospitalière où flotte le drapeau national et qui continue la patrie; la Nouvelle-Bretagne avec ses immenses espaces, le cap de Bonne-Espérance, les magnifiques régions des Indes orientales, le continent presque vierge de l'Australie, la Nouvelle-Zélande, enfin, s'ouvrent à leur exploitation comme un domaine réservé. En même temps que la

(1) Article de la *Revue trimestrielle allemande*, année 1855.

métropole est débarrassée du trop plein de sa population, ils fécondent, ils vivifient les divers points de son gigantesque empire colonial, ils produisent pour elle des matières brutes et des denrées de toute espèce, ils multiplient les consommateurs de ses articles manufacturés.

Tout autre est la destinée des émigrants d'Allemagne. Absorbés par les populations étrangères auxquelles ils se mêlent, ils cessent bientôt d'exister pour l'ancienne patrie. Une contrée sans nationalité, telle qu'était l'Allemagne avant le Zollverein, s'inquiète peu de perdre entièrement une portion de ses habitants, puisqu'elle ne sait pas même appliquer à un but commun ceux qui lui restent. Une nation qui tend à se constituer, au contraire, regrette ces forces qui se séparent d'elle, et elle essaye de les ressaisir jusqu'à l'extrémité du monde, afin d'en tirer parti. Aussi l'Allemagne du Zollverein est-elle préoccupée de régulariser chez elle le mouvement de l'émigration, et de le diriger dans le sens le plus utile à ses intérêts industriels et commerciaux.

Divers plans ont été agités, et diverses tentatives ont été faites dans ce but. Des sociétés, ayant des princes à leur tête, se sont proposé de substituer l'émigration collective et organisée aux caprices et aux hasards de l'émigration individuelle, et de lui donner pour but des localités choisies avec soin, et situées de telle sorte, que les colons y trouvent toute sécurité, et qu'ils entretiennent aisément avec leur ancienne patrie des relations durables au profit de son industrie et de son commerce maritime. L'une avait choisi le Texas, une autre la côte des Mosquitos, une troisième le Vénézuéla; toutes ont échoué.

On a dissuadé les émigrants de se porter vers les pays d'Europe et leurs possessions, ainsi que vers les États-Unis, où les colons n'ont aucune chance d'acquérir de l'influence, et sont, par conséquent, perdus pour leur métropole. On les a excités à envahir le reste de l'Amérique indépendante, de manière à y répandre la langue, les habitudes, la vie et en même temps les produits de l'Allemagne. Ces conseils n'ont pas été entièrement négligés; cependant la plupart des émigrants, songeant beaucoup plus à eux-mêmes qu'à leur métropole, ont continué de préférer les pays où ils croyaient avoir le plus d'espoir de se tirer d'affaire, et surtout les États-Unis, qui se recommandaient à leur choix par la supériorité relative de son état social.

Si les riches contrées de l'autre hémisphère, apparaissant à travers le prisme de l'éloignement, présentent plus d'attrait à l'imagination, des régions plus rapprochées et d'un plus facile abord comptent de nombreux partisans. On signale aux émigrants ces belles plaines de la Hongrie et de la Transylvanie, où les bras sont rares encore, où la sécurité est entière sous une administration allemande, où le colon est transporté en quelques jours par un voyage exempt de fatigue et de péril, et demeure toujours à portée et pour ainsi dire en vue du pays natal. On fait observer qu'il y a pour la race allemande un intérêt supérieur à associer de plus en plus les populations madgyares à ses destinées, et à étendre sa civilisation sur une terre à demi barbare comprise dans ses frontières naturelles. Derrière la Hongrie, on montre la belle vallée du bas Danube, aujourd'hui renaissant à la civilisation; la Servie, la Valachie, la Bulgarie, même l'Asie Mineure. Ce serait un commencement de

prise de possession d'une région, qui, dans une dissolution de l'empire ottoman, reviendrait à l'Allemagne, maîtresse du reste du cours du Danube. L'Allemagne préluderait ainsi à l'accomplissement de la mission qu'elle s'attribue de régénérer le Levant.

C'était là une idée favorite de Frédéric List, et beaucoup d'esprits distingués la partagent. L'avenir nous édifiera sur sa portée pratique (1). Peut-être, lorsque les obstacles qui en empêchent l'application, auront été écartés, verrons-nous l'émigration allemande se diviser en deux grands courants, celui de l'ouest et celui de l'est, par la voie maritime et par la voie de terre, vers des pays lointains et vers un territoire limitrophe (2).

Le plus désirable, du reste, c'est qu'elle diminue; et pour atteindre ce but, l'Allemagne doit s'attacher à améliorer dans son sein les conditions d'existence de ses habitants; elle doit, par exemple, affranchir le travail encore emprisonné sur beaucoup de points dans les entraves surannées des corporations (3).

(1) Une ordonnance récente a été publiée par le gouvernement autrichien dans le but d'encourager l'émigration en Hongrie.

(2) On ne peut parler de l'émigration sans mentionner un article remarquable publié dans la *Revue des Deux Mondes* du 1er octobre 1852 par M. Charles Lavollée.

(3) On sait qu'un congrès d'économistes allemands réunis en 1858 à Gotha a réclamé avec beaucoup de force pour la liberté du travail.

LIVRE VII.

CONCLUSION.

CHAPITRE PREMIER.

DES ASSOCIATIONS DOUANIÈRES.

Après la chute de l'Empire romain, l'Europe subit le morcellement féodal. Dans cet émiettement territorial du moyen âge, au milieu d'une myriade de petites principautés jalouses et cupides, le commerçant rencontrait à chaque pas des barrières gênantes et des péages onéreux; il achetait, à prix d'argent et d'humiliations, la faculté de se mouvoir.

Peu à peu, cependant, au travail de décomposition succéda un mouvement contraire, tendant à constituer, avec les molécules éparses, des corps politiques robustes et sains. Ce mouvement, qui est loin d'avoir atteint son terme, a donné naissance aux nationalités modernes de l'Europe occidentale. Le nombre des États s'est réduit, partant celui des tarifs des douanes; et des espaces assez étendus ont été ouverts, libres de toute entrave, aux spéculations du commerce.

Jusqu'à ces derniers temps, en effet, l'unité politique avait été la condition de l'unité douanière. L'une et l'autre n'avaient pas toujours coexisté, il est vrai; dans les États les plus considérables, formés par l'agrégation successive de plusieurs portions de territoire, la première avait précédé de beaucoup la seconde. C'est ainsi

que les nombreux duchés et comtés situés entre l'Atlantique, les Pyrénées, la Méditerranée, les Alpes et le Rhin étaient depuis longtemps devenus les provinces d'une vaste monarchie, lorsque les douanes dont ils s'étaient entourés au temps de leur indépendance féodale subsistaient encore; et, pour renverser cette multitude de barrières dont la France était hérissée, il n'a fallu rien moins que le niveau formidable, irrésistible d'une grande révolution. De même l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande composent depuis l'avénement de Jacques Ier un seul État, désigné habituellement sous le nom de Royaume-Uni; et leur réunion sous un même système douanier est relativement récente.

A l'extrémité orientale de notre continent, la liberté du commerce règne depuis des siècles au sein d'une contrée immense et populeuse, longtemps fermée aux étrangers, et qui se voit forcée aujourd'hui de leur ouvrir ses portes. Elle prévaut pareillement, sur une étendue non moins vaste, des rives de la Néva et du Dniéper à la mer de Behring. C'est que chacune de ces deux régions est placée sous une domination unique. La Chine entière obéit au fils du Ciel, et toutes les Russies s'inclinent devant le même autocrate.

De l'autre côté de l'Atlantique, l'unité douanière apparaît dans des conditions qui, au premier abord, semblent différentes. Un même tarif régit à la fois une trentaine de républiques de l'Amérique du Nord. Il est vrai qu'elles sont unies entre elles par le lien fédéral. Mais, dans les confédérations existantes en Europe, les douanes n'ont point été jusqu'à ce jour rangées parmi les affaires communes, pas plus que l'administration intérieure des États. L'Amérique du Nord aurait-elle donc

donné l'exemple d'une association douanière entre plusieurs souverains indépendants? Nullement. A la différence de la Confédération germanique, l'Union américaine est une fédération centralisée; c'est, bien qu'à un degré insuffisant, un corps politique, dans le sens exact du mot. Par les attributions dont il est revêtu, le président y ressemble au chef d'un empire; le pouvoir central y exerce son action, non-seulement par les résolutions d'une assemblée délibérante, mais par des fonctionnaires institués sur le territoire de chaque État; de lui dépendent les douanes ainsi que les postes. Ici encore, par conséquent, l'unité douanière est un dérivé de l'unité politique.

L'initiative des associations de douanes entre des États différents appartient à l'Allemagne.

Tandis que, de ce côté-ci du Rhin, le morcellement féodal a disparu sous l'action envahissante et unificatrice de la royauté capétienne, il s'est perpétué en grande partie de l'autre côté. Dans un siècle de haute civilisation industrielle et commerciale, les relations d'échange entre les divers États de l'Allemagne demeuraient ainsi entravées à peu près comme elles l'étaient à une époque de barbarie. Le besoin de les affranchir de tant d'obstacles était senti profondément. De plus, chaque État souffrait d'un isolement commercial qui livrait la contrée sans défense à l'exploitation de l'industrie étrangère, et paralysait sur le sol germanique l'essor du travail producteur. L'association vers laquelle de communes nécessités matérielles poussaient ainsi les habitants d'un même territoire, était préparée par l'état des esprits. Sur les rives du Rhin, de l'Elbe, de l'Oder et de l'Inn, sous quarante gouvernements, grands ou

petits, c'est, après tout, la même race et la même langue, les mêmes souvenirs et les mêmes mœurs. Depuis la dissolution de l'empire d'Allemagne, accomplie en droit comme en fait, la Confédération germanique avait donné une nouvelle consécration politique à cette fraternité traditionnelle. Mais deux choses avaient concouru plus efficacement à resserrer ce lien moral : d'abord, une littérature originale, qui avait apparu au milieu du pays comme un éclatant foyer intellectuel, illuminant toutes les intelligences, échauffant tous les cœurs ; puis une levée de boucliers collective et de glorieuses mêlées sous les mêmes chefs, pour secouer d'un commun effort la domination redoutable sous laquelle tous avaient plié. Le terrain était donc prêt pour l'œuvre qui, projetée et essayée sur plus d'un point, fut exécutée par la Prusse avec un rare succès. De là le Zollverein allemand ; de là ce fait nouveau et remarquable d'un certain nombre d'États n'en formant plus qu'un seul pour la législation douanière, tout en conservant leur indépendance, ou en d'autres termes de l'unité de douanes sans l'unité politique.

Cette nouveauté d'une association de douanes entre plusieurs États a excité dans le monde un vif intérêt. Loin de la renfermer dans les limites de l'Allemagne, on s'est plu à l'étendre, à la généraliser. Les imaginations émues se sont donné carrière, et ont réparti les États européens en divers groupes douaniers. Des projets d'union commerciale sur le modèle du Zollverein ont été sérieusement agités et continuent encore de préoccuper les économistes et les hommes d'État.

Que faut-il penser de ces plans ? Sont-ce des rêves chimériques ou des conceptions plausibles ? L'Europe

gravite-t-elle en effet vers le régime des unions douanières ?

Il y a un certain nombre d'années, l'étude de cette question ne reposait guère que sur des hypothèses. Les faits qui se sont accomplis depuis lors répandent aujourd'hui sur elle les lumières de l'expérience.

Pendant que le Zollverein allemand grandissait, les États européens qui ne jouissaient pas encore de l'unité de douane l'ont peu à peu établie sur leurs territoires, à l'exemple de la France et de l'Angleterre. L'Espagne a reporté jusqu'aux Pyrénées la ligne de douanes qui, depuis des siècles, subsistait sur les bords de l'Èbre. La Suisse, reconstituée sur de nouvelles bases, a supprimé tous ses péages cantonaux et appliqué la centralisation aux douanes comme à la politique. L'Autriche a fait tomber les barrières qui séparaient ses provinces allemandes et slaves d'avec les hongroises. La Russie a incorporé le royaume de Pologne dans le système des douanes de l'empire. Les États-Sardes ont constitué leur unité commerciale, en abolissant les régimes spéciaux de l'île de Sardaigne et du comté de Nice. Enfin, aux tarifs particuliers qui régissaient le Danemark proprement dit et les duchés voisins, a succédé un tarif commun pour toutes les parties de la monarchie danoise.

Ce mouvement remarquable de centralisation douanière à l'intérieur des circonscriptions politiques peut être considéré comme le plus beau succès que la liberté du commerce ait, dans ces dernières années, remporté sur notre continent.

Tel n'a pas été, à beaucoup près, le mouvement des unions douanières. Il en a été beaucoup projeté; combien ont abouti?

L'avortement le plus mémorable est celui du projet d'union franco-belge, qui a donné lieu à tant de débats au sein des deux pays. Le plan d'union italienne, soit indépendamment de l'Autriche, soit sous les auspices de ce puissant État, a également échoué. Le succès des tentatives d'association entre les cantons helvétiques était douteux, si une révolution n'eût tranché le nœud gordien. L'union ibérique entre l'Espagne et le Portugal, de temps en temps remise sur le tapis, n'a jamais eu de suite. Mentionnerons-nous une velléité fugitive d'union franco-espagnole?

Quatre unions seulement, et des unions de peu d'importance, ont abouti. De petits territoires, appartenant au grand-duc d'Oldenbourg et aux villes libres de Hambourg et de Lubeck, ont été placés sous le régime douanier du Holstein dans lequel ils sont enclavés. Deux des principautés danubiennes ont formé l'union moldo-valaque. L'Autriche a rattaché à ses douanes, en Allemagne la principauté de Lichtenstein, en Italie les duchés de Parme et de Modène. Mais cette dernière union a été promptement rompue, et les nouveaux arrangements conclus entre l'Autriche et Modène ne constituent une association douanière que de nom.

Quelles sont les conditions d'existence de ces unions si difficiles à former, et quels en sont les résultats? Les faits et le raisonnement vont nous l'apprendre.

Leur condition essentielle, c'est la juxtaposition des territoires. A ceux-là seuls qui se touchent, il appartient de s'unir. Les associations douanières sont un intérêt et quelquefois une nécessité de voisinage.

Une enclave se fond naturellement avec l'État au milieu duquel elle est située, et dont elle est géographi-

quement une portion intégrante. C'est le cas d'union le plus élémentaire, et tel a été le début du système prussien.

Les pays méditerranéens, qui ne peuvent communiquer avec le reste du monde que par l'intermédiaire de leurs voisins, sont dans une situation analogue à celle des enclaves ; seulement, au lieu d'être enfermés dans un seul État, ils sont resserrés entre plusieurs. Ils tendent à des associations douanières qui facilitent leurs relations extérieures et leur ouvrent le libre accès de la mer. Telles étaient la Saxe et la Bavière, ainsi que la plupart des autres États du Zollverein.

Avec ou sans enclaves d'aucune espèce, il y a chance d'union douanière entre les États que contient toute portion nettement définie de la surface du globe. Les lignes de douanes sur un même sol sont des obstacles factices qui ne peuvent manquer de céder, avec le temps, devant les besoins toujours croissants des échanges.

De toutes les circonscriptions territoriales, la péninsule est, après l'île, la plus rigoureuse ; c'est pour une association commerciale le champ le mieux délimité. Ainsi l'union douanière de tous les États de l'Italie, quelles que soient les difficultés politiques qu'elle rencontre, présente du moins les conditions géographiques du succès. Il en est de même de celle de l'Espagne et du Portugal et des deux États de la péninsule scandinave, qui, sous le même monarque, ne forment pas moins deux royaumes distincts, ayant chacun leur gouvernement, leur administration, leur tarif.

Indépendamment des presqu'îles, ces sections arrêtées des continents, divers massifs géographiques se détachent d'une manière plus ou moins tranchée. La mer,

des chaînes de montagnes, un grand fleuve, les déterminent.

On ne saurait assigner aux unions douanières des limites absolues de grandeur, pas plus qu'aux empires. Elles peuvent être, suivant la configuration des pays, géantes ou naines, ou de moyenne dimension. Une vaste étendue de terres implique, il est vrai, dans les populations qui la recouvrent, des intérêts multiples, contraires même, quelquefois des antipathies vivaces; mais l'histoire enseigne que le temps est un puissant niveleur et que toute aspérité s'efface dans un contact prolongé. Les puissances politiques ou commerciales ont leurs proportions naturelles tracées sur la carte; elles ne les excèdent pas impunément, mais aussi une secrète inquiétude les tourmente, tant qu'elles ne les ont pas atteintes. Avec les chemins de fer, des associations immenses, telles que jusque-là on n'en eût pas osé rêver, deviennent possibles.

Les conditions géographiques ne sauraient suffire, excepté pour les enclaves. Les unions douanières sont de plus soumises à des conditions économiques, morales et politiques.

Une certaine égalité dans les forces productives des États associés est désirable, bien que, après l'adoption d'un régime commun, l'équilibre tende naturellement à s'établir. Nul doute, du reste, qu'un État manufacturier et un État agriculteur ne puissent s'associer entre eux avec un profit mutuel. Une même origine et des traditions communes, la ressemblance du génie et des inclinations, l'usage de la même langue ou de langues de même famille, sont de forts ciments pour unir les peuples.

Mais l'existence d'un lien fédéral, qui crée une unité politique imparfaite, ou du moins quelque chose d'analogue, est une condition des plus importantes. Des États accoutumés à traiter en commun des intérêts de l'ordre le plus général, sont mieux préparés aux négociations qu'exige le règlement de leurs affaires commerciales et industrielles. En thèse générale, le petit État, dans une association douanière, craint d'aliéner en partie son indépendance; le grand État, dont le territoire est bien fait et bien situé, craint de voir sa liberté d'action amoindrie. Une étroite communauté de sympathies et d'intérêts peut seule écarter ces obstacles. Un grand État, par son influence, rattachera à son système un territoire limitrophe de plus ou moins d'étendue; mais une union régulière et durable ne se conclut qu'entre des fragments, bien ou mal joints, d'une commune nationalité.

Le Zollverein allemand est né et a grandi en dehors de la Confédération germanique; mais il n'existerait pas sans elle, ou du moins sans l'ensemble de circonstances auxquelles elle-même a dû d'exister. Si le plan d'association franco-belge a échoué, ce n'est pas, quoi qu'on ait pu alléguer à cet égard, devant les réclamations de certains industriels dans l'un et l'autre pays; ce n'est pas devant l'opposition du cabinet de Londres; c'est devant les répugnances profondes de la Belgique, et le sentiment jaloux de sa jeune nationalité.

Les associations douanières ont pour résultat une diminution sensible des frais du recouvrement des droits de douane, qui ne sont plus perçus qu'à la frontière extérieure du territoire commun; l'application de la liberté du commerce dans toute sa circonscription, ou la créa-

subsistera dans son état actuel, sous le gouvernement de la Prusse, toujours distinct de la monarchie autrichienne, mais lié avec elle par les stipulations les plus larges ; ou, travaillé par des dissentiments intérieurs, il se dissoudra, et ses éléments serviront à constituer, les uns, une association du nord dont la Prusse restera le centre, les autres, une association du midi dont la direction appartiendra à l'Autriche. Ou enfin, après beaucoup d'hésitations, l'entente s'établira entre les deux puissances rivales, et les deux systèmes s'uniront pour former la véritable et définitive association allemande.

Je vais examiner successivement chacune de ces hypothèses.

La première séduira les esprits prudents que le changement inquiète, que l'inconnu effraye, et elle peut se prévaloir de bons arguments. Pourquoi ne pas s'en tenir à un système éprouvé par le temps et qui a porté tant de fruits? Par l'accession inévitable du Mecklembourg, le Zollverein aura atteint ses limites naturelles ; ainsi complété, qu'il poursuive paisiblement ses destinées, tout entier aux améliorations intérieures. Quant au besoin de relations plus étroites avec l'Autriche, il serait satisfait par un nouvel abaissement des barrières. Par ce moyen, sans s'exposer aux inconvénients et aux risques d'une association, on en recueillerait des deux parts les avantages essentiels.

Langage plein de sagesse, mais qui ne trouvera que trop de contradicteurs ! C'est le changement et non le *statu quo*, qui est la loi de l'histoire. L'idée d'une association plus large n'a pas été émise inutilement ; elle a pénétré dans beaucoup de têtes. Une attente a été créée. Pour que l'opinion y renonce, quel miracle ne faudrait-

il pas! Il faudrait un acte d'éclat, qui rétablît le prestige de la Prusse, et lui ralliât de nouveau le dévouement des populations et des cabinets. Il faudrait une rare abnégation de la part de l'Autriche, ni plus ni moins que l'entier sacrifice de plans profondément médités et jusqu'à ce jour opiniâtrément poursuivis.

Dans cet état de choses, la première des trois hypothèses, continuation précaire d'un provisoire, ne serait pas, à proprement parler, une solution. Il ne resterait donc que l'alternative d'une répartition des États de l'Europe centrale entre deux systèmes distincts ou de leur agglomération en un seul.

L'idée d'une association restreinte d'où les États du midi seraient exclus, date de la crise de 1852; elle s'est produite, comme une menace, en réponse à la coalition de Darmstadt. Le cabinet de Berlin a sagement reculé alors devant une résolution dont les suites étaient incalculables; pense-t-on qu'une autre fois il tenterait l'aventure? Aurait-il le triste courage de détruire une œuvre féconde, d'anéantir un de ses plus beaux titres, et de mettre en péril la prospérité, non-seulement du reste de l'Allemagne, mais de son propre territoire? A supposer qu'une telle extrémité ne l'arrête pas, quelles sont ses chances de succès dans une pareille entreprise? Le concours de quelques États voisins lui est indispensable; sans le Hanovre, sans les Hesses, il ne peut rien; ses propres provinces ne forment plus que des tronçons épars. Or ces États se feraient-ils les complices d'une politique antinationale? Consentiraient-ils à s'enfermer dans les bornes d'une association exclusive? Nous ne le croyons pas. Et dès lors, tous les efforts du cabinet de Berlin aboutiraient, non pas à une asso-

ciation du nord, mais à une désastreuse dislocation.

L'union austro-allemande est une conception hardie ; est-elle, toutefois, une utopie impraticable?

Jetez les yeux sur une carte d'Europe, et dites si la contrée qui s'étend de Hambourg à Trieste ne constitue pas une individualité territoriale; si elle n'offre pas, par conséquent, à une association douanière un bon cadre géographique? Les provinces vénitiennes et lombardes de la monarchie autrichienne seulement s'en détachent comme une sorte d'appendice. Les 70 millions d'âmes qui l'habitent appartiennent à des races diverses et parlent des langues différentes; mais une grande race et une grande langue y dominent. La plupart des populations sont déjà rattachées entre elles par les liens d'une confédération politique. Les chemins de fer qui sillonnent en tous sens cette vaste contrée, en ont déjà rapproché les diverses parties, et le niveau de la civilisation dans chacune d'elles n'est pas sensiblement inégal.

On a allégué que les provinces hongroises et italiennes de l'Autriche ne faisaient pas partie de la Confédération germanique ; mais l'on a répondu que le duché de Posen, qui est dans le même cas, fait cependant partie du Zollverein. Que la diplomatie fasse respecter les stipulations internationales qui ont fixé les limites d'une confédération politique, c'est son droit; mais aucun traité n'a prévu le cas d'une association douanière des peuples de l'Europe centrale.

L'union austro-allemande serait donc quelque chose de plus que l'accomplissement de l'article 19 de l'acte du congrès de Vienne sur lequel a été fondé le Zollverein, quelque chose de plus que la réalisation des espérances formulées à la fin de tous les traités particuliers

d'association. Mais elle ne serait que plus bienfaisante, par cela même qu'elle serait plus étendue.

C'est ce que la généralité des intérêts comprend, non-seulement dans le midi, de tout temps mieux disposé envers l'Autriche, mais même dans le nord, où les chambres de commerce prussiennes ont émis elles-mêmes les vœux les plus favorables à cet agrandissement du marché intérieur.

La seule opposition sérieuse à l'union austro-allemande vient du gouvernement prussien qu'elle dépossède du premier rang qu'il occupe dans le Zollverein. Peut-être ce qu'il a à perdre aujourd'hui, est-il peu de chose. Quoi qu'il en soit à cet égard, son importance territoriale, son expérience et ses lumières ne lui assurent-elles pas dans les conseils de la nouvelle association une influence analogue à celle qu'il exerce dans la diète germanique à côté du cabinet de Vienne? Est-ce que les petits États, est-ce que la Bavière, la Saxe et le Wurtemberg, ont été politiquement abaissés, comme on l'avait soutenu, par leur accession au système commercial d'un État plus puissant?

La résistance du gouvernement prussien est, du reste, affaiblie d'avance par les engagements qu'il a déjà contractés en signant le traité de février 1853 ; elle l'est par les manifestations de l'opinion publique jusque sur son propre territoire ; elle l'est enfin, peut-être, par le défaut de concours des gouvernements associés, dont l'indépendance est mieux garantie par l'émulation de deux grands États. L'initiative du gouvernement autrichien est par là même encouragée.

La monarchie des Habsbourg est assez vaste pour former à elle seule un système de douanes. Si, cependant, son gouvernement renonce à sa pleine liberté d'action,

pour contracter les engagements qu'une association entraîne, il faut qu'un motif prépondérant le détermine. Ce motif, c'est le désir de ne plus être exclu de l'Allemagne, comme il a pu craindre de l'être en 1848 pour s'être isolé d'elle sous le rapport économique, de s'y établir, au contraire, plus fortement que jamais, par un acte mémorable qui identifiera les intérêts matériels de l'Allemagne et les siens. Soyez certains qu'il ne se laissera pas détourner d'un tel but, à moins qu'un revirement imprévu de l'opinion allemande ne l'y contraigne.

L'enfantement de l'union austro-allemande ne reste pas moins une œuvre très-laborieuse ; mais n'a-t-il pas été laborieux aussi, celui du Zollverein? La Prusse a-t-elle un parti pris de résistance, et ne finira-t-elle pas par comprendre que son entente avec l'Autriche est la condition indispensable de l'indépendance et de la grandeur de l'Allemagne? « Nos maisons ont été trop longtemps ennemies, disait le grand Frédéric à l'empereur Joseph II en 1769. L'intérêt national est de s'entre-seconder au lieu de s'entre-dévorer. »

Pour l'étranger, la question a un petit et un grand côté. Nous pouvons nous préoccuper de savoir sous quelle combinaison tel ou tel de nos produits trouvera en Allemagne un débouché plus ou moins avantageux ; et sur ce point il est permis d'hésiter. Mais il y a une considération qui ne peut manquer de paraître capitale et décisive aux économistes éclairés. L'union austro-allemande sera, en Europe, la plus vaste agglomération d'hommes qui ait jusqu'ici vécu sous un même tarif.

CHAPITRE III.

RELATIONS DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE AVEC LA FRANCE.

Ma tâche d'historien et d'économiste est terminée. Mais, en ma qualité de Français, je ne puis me dispenser d'ajouter quelques mots sur les relations commerciales de l'Association allemande avec la France. Les relevés de notre administration des douanes, plus explicites et mieux faits que ceux du Zollverein, nous fourniront des données à cet égard.

Jusqu'à 1841, ces tableaux distinguent la Prusse et l'Allemagne; à partir de cette année seulement, ils les réunissent sous la dénomination d'Association allemande. Restent encore les Villes anséatiques, et si l'on en fait abstraction, on omet une partie notable de notre commerce avec l'intérieur de la contrée dont elles commandent le littoral. D'un autre côté, si l'on tient compte de ces entrepôts qui approvisionnent non-seulement l'Allemagne, mais encore le nord de l'Europe, on introduit dans les calculs des éléments étrangers dont le dégagement est impossible. Le plus sûr est donc de les négliger.

Commençant à 1827, année depuis laquelle la statistique de notre commerce extérieur est faite régulièrement et sur des bases uniformes, nous embrasserons un espace de trente années, divisible en trois périodes décennales (1).

(1) Voir, pour les détails, l'Annexe n° 14 à la fin du volume.

Voici les moyennes des trois périodes : d'une part pour le commerce *général* à l'importation, c'est-à-dire pour celui qui se compose de toutes les marchandises importées d'Allemagne en France, quelle qu'en ait été la destination ; d'autre part pour le commerce *général* à l'exportation, c'est-à-dire pour celui qui comprend à la fois les marchandises françaises et les marchandises étrangères envoyées de France en Allemagne :

	Importation.	Exportation.
1827-36	56 millions 8	60 millions 0
1837-46	75 — 1	75 — 0
1847-56	76 — 9	63 — 3

Pour le commerce *spécial*, ou pour celui qui, à l'importation, se borne aux marchandises d'Allemagne destinées à la consommation française, et, à l'exportation, ne porte que sur les marchandises françaises envoyées à l'Allemagne, ces moyennes sont comme suit :

	Importation.	Exportation.
1827-36	19 millions 9	42 millions 5
1837-46	34 — 9	50 — 8
1847-56	46 — 9	50 — 6

Ces chiffres représentent des valeurs *officielles*, dont les bases sont toujours les mêmes depuis 1827, et qui, par suite, indiquent exactement le mouvement des quantités.

Il en ressort que nos relations ont été plus actives durant la seconde période où le Zollverein était en pleine activité que dans la première où il se constituait peu à peu. En entrant dans le détail, on pourrait signaler des diminutions temporaires dans le commerce de certains articles, en particulier dans l'envoi de nos vins, auxquels la rivalité des vins allemands enlève en peu d'an-

nées plus du tiers de leur ancien débouché. Mais, en définitive, sans s'accroître avec rapidité, le commerce des deux pays n'a été nullement atteint, dans l'ensemble, par le fait de l'association.

La troisième période offre, au premier abord, des résultats moins satisfaisants ; ils s'expliquent par l'influence qu'exercent sur les moyennes plusieurs années d'agitation politique et de langueur commerciale. Mais les chiffres des dernières années révèlent une remarquable augmentation, qui atteint son apogée en 1857, année où les importations s'élèvent à 257 millions 5 au commerce général, à 80. 8 au commerce spécial, et les exportations respectivement à 140. 8 et 117. 7. Les échanges entre la France et l'Allemagne, en même temps que le transit par la France de et vers l'Allemagne, ont pris des proportions imposantes.

On s'en fera une idée plus exacte, au moyen des valeurs *actuelles* ou des valeurs calculées pour l'année même par une commission spéciale. D'après ce mode d'estimation, les chiffres de l'importation pour 1857 sont 281 millions 8 et 120.7; ceux de l'exportation, 140.8 et 117. 7 ; soit au commerce général un total de 422 millions 6, au commerce spécial, de 238. 4.

Dans la même année 1857, l'Association allemande s'est trouvée, pour l'ensemble des opérations, la quatrième en importance des pays qui trafiquent avec la France. Habituellement, du reste, elle figure sur cette liste à un rang élevé.

La nature du commerce entre les deux pays est mise en relief par les relevés ci-après en valeurs officielles, qui le répartissent, pour 1841 et pour 1857, entre quelques grandes catégories de marchandises.

I. Commerce général.

IMPORTATIONS EN FRANCE.	1841	1857
Matières nécessaires à l'industrie	57 millions 7	56 millions 1
Objets de consommation naturels	9 — 5	28 — 7
Objets de consommation fabriqués	20 — 2	150 — 8
EXPORTATIONS DE FRANCE.	**1841**	**1857**
Produits naturels	12 millions 7	35 millions 5
Produits manufacturés	38 — 5	97 — 7

II. Commerce spécial.

IMPORTATIONS EN FRANCE.	1841	1857
Matières nécessaires à l'industrie	38 millions 2	48 millions 9
Objets de consommation naturels	8 — 4	25 — 7
Objets de consommation fabriqués	5 — 4	9 — 2
EXPORTATIONS DE FRANCE.	**1841**	**1857**
Produits naturels	10 millions 8	22 millions 5
Objets manufacturés	37 — 1	88 — 5

On voit par ces relevés à quel point diffèrent les envois des deux pays. En 1857 comme en 1841, ceux du Zollverein à la France, commerce spécial, consistent essentiellement en matières nécessaires à l'industrie et en objets de consommation naturels, ceux de la France au Zollverein en objets manufacturés. Les produits allemands, qui, en 1857, représentent les valeurs les plus

considérables, sont les suivants : bestiaux, houille, bois commun, céréales, laines en masse, peaux brutes, coke. Parmi les produits français, les tissus de soie figurent en première ligne ; viennent ensuite, mais à une grande distance, tissus de laine, mercerie, vins, fils de laine, tissus de coton, bois communs, garancine, peaux préparées.

Ne concluez pas de cette différence dans la nature des envois respectifs que vous avez en présence l'une de l'autre une nation manufacturière et une nation purement agricole. Les 140 millions d'objets fabriqués que l'Association allemande exporte en 1857 par le territoire de France témoignent assez de son importance manufacturière. Mais les restrictions du tarif français opposent à la mise en consommation des produits de l'industrie allemande, une barrière artificielle, tandis que la libéralité du tarif allemand laisse un champ plus vaste à la supériorité, d'ailleurs incontestée, de ceux de l'industrie française.

Ainsi, le Zollverein ne nous a ni fermé ni rétréci le marché de l'Allemagne ; il l'a élargi, au contraire, en augmentant la richesse des habitants, et par suite la demande des objets de goût que nous excellons à produire.

Nous avons vu qu'à deux reprises les gouvernements associés avaient adopté contre nous des mesures de représailles ou de défense ; la première fois, à la conférence douanière de 1842, en portant au double les droits d'entrée sur certains produits de provenance française ; la seconde, en 1848, en surtaxant ceux de nos articles d'exportation sur lesquels il avait été alloué des primes. Les surtaxes de 1848 n'ont pas survécu aux primes tem-

poraires qui les avaient provoquées; mais les aggravations de Stuttgard sont toujours restées inscrites à la suite du tarif.

Le maintien de ces rigueurs, qui n'ont fait que peu de mal, mais dont l'intention était malveillante, est infiniment regrettable. Il atteste la stérilité des négociations qui, depuis seize ans, ont dû être suivies entre les cabinets de Paris et de Berlin, non-seulement pour amener le retrait d'aggravations hostiles, mais pour régler sur de meilleures bases les relations commerciales entre les deux pays.

Je n'ai pas à rechercher ici les causes qui ont empêché ces négociations d'aboutir; si c'est l'absence de bases positives et utiles, le manque d'intérêt pressant à traiter, ou la difficulté générale, par le temps actuel, de conclure des conventions contenant des stipulations spéciales sur les marchandises, ou enfin des difficultés particulières au Zollverein, notamment par ses engagements avec l'Autriche. Quoi qu'il en soit à cet égard, des mesures prises spontanément des deux parts, à défaut d'engagements diplomatiques, ont, heureusement, amélioré quelque peu la situation.

Voici ce qui a été fait dans le Zollverein. Lors de l'accession du Steuerverein, la plus grave des augmentations votées sur nos produits à Stuttgard, celle qui frappait les eaux-de-vie, a été retirée. Le droit d'entrée sur les vins et le droit de sortie sur les laines ont été réduits assez fortement. La France, de son côté, a donné satisfaction à d'anciens griefs de l'Allemagne, en ouvrant aux bestiaux un accès facile et en abaissant de nouveau le droit à l'importation des laines. Nul doute qu'en accordant ces facilités, chacune des deux puissan-

ces n'ait consulté uniquement ses convenances et ses intérêts; mais l'une et l'autre n'en ont pas moins profité.

Espérons que les deux pays n'en resteront pas là, et que l'avenir les rapprochera davantage. Il semble au premier abord que deux contrées, telles que la France et l'Allemagne, dont le climat et les produits ne diffèrent pas très-sensiblement, qui se trouvent à peu près au même degré de civilisation, ne comportent pas, l'une avec l'autre, une grande activité d'échanges. Un examen réfléchi permet de penser le contraire. Sous ces ressemblances il existe assez de diversités, soit dans les productions du sol, soit dans le génie des populations, pour fournir des aliments aux relations les plus actives. Les faits récents le prouvent. Deux grandes nations qui s'enrichissent par le travail ne peuvent manquer de trafiquer entre elles avec profit, surtout lorsqu'elles sont rattachées étroitement l'une à l'autre par le voisinage et par les chemins de fer, par une estime mutuelle et par la paix.

(Annexe N° 1).

MONNAIES, POIDS ET MESURES

DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE.

MONNAIES.

		fr. c.
Thaler		3 75
Gros	d'argent ($\frac{1}{30}$ de *thaler*)	» 12 5
	Bon gros ($\frac{1}{24}$ id.)	» 15 625
Pfenning.	de 12 au gros d'argent	» 01 04
	de 12 au bon gros	» 01 30
Florin		2 14 28
Kreutzer ($\frac{1}{60}$ de florin)		» 03 57

POIDS.

		kil.
Quintal de douane (100 livres)		50
Livre	de douane	» 500
	de Prusse	» 4677
Marc de Cologne (argent)		» 233855
Schiffslast (*last* de navire)	de 37 $\frac{1}{2}$ quintaux de douane	1,875
	de 40 id. de Prusse	1,870
Last (sel) (4,050 livres de Prusse)		1,894 185
Tonne (hareng) (3 quintaux de douane)		150

MESURES DE CAPACITÉ.

		litres.
Scheffel	de Prusse (16 *metzen*)	54 960
	de Dresde (16 *metzen*)	104 024
	de Bavière (6 *metzen*)	222 3576
Metzen de Bavière		37 0596
Quart de Prusse ($\frac{1}{60}$ d'*eimer*)		1 145

MESURES LINÉAIRES.

			mèt.
Pied (12 pouces)....	de Prusse..................		» 314
	de Bavière...	vieille.....	» 292
		rhénane...	» 340
Pouce...	de Prusse..........................		» 0261
	de Bavière...	vieille...............	» 0243
		rhénane............	» 0283

MESURES DE SOLIDITÉ.

		stères.
Klafter..	de Prusse..........................	3 339
	de Bavière...........................	3 132

MESURE ITINÉRAIRE.

	kilomètr.
Mille (géographique) d'Allemagne.................	7 409

(Annexe N° 2).

FORMATION DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE.

TABLEAU CHRONOLOGIQUE.

CONVENTIONS.	PAYS QUI ONT ACCÉDÉ.	TERRITOIRES RÉUNIS.
	I. ACCESSIONS AU SYSTÈME PRUSSIEN DE 1819 A 1833.	
1819, 25 octobre.	Schwarzbourg-Sondershausen	Principauté inférieure.
1822, 24 juin....	Schwarzbourg-Rudolstadt....	Id.
1823, 27 juin....	Saxe-Weimar..............	Bailliages d'Allstedt et d'Oldisleben.
— 10 octobre.	Anhalt-Bernbourg..........	Duché, partie supérieure et bailliage de Mühlingen.
1826, 17 juin....	»	Duché, partie inférieure.
— 9 et 17 juin	Lippe-Detmold.............	Villages de Lipperode, Cappel et Grævenhagen.
— 2 décemb.	Mecklembourg-Schwérin....	Villages de Rossow, Netzeband et Schœnberg.
1828, 14 février..	Hesse-Darmstadt...........	Grand-Duché.
— 27 juillet..	Anhalt-Coethen............	Duché.
— Id.........	Anhalt-Dessau.............	Duché.
1829, 4 juillet..	Saxe-Cobourg-Gotha........	Bailliage de Volkenrode.
— 9 décemb.	Reuss-Schleitz.............	Principauté.
— Id.......	Reuss-Lobenstein..........	Principauté.
— 31 décemb.	Hesse Hombourg...........	Bailliage de Meisenheim.
1830, 6 mars...	Saxe-Cobourg-Gotha........	Principauté de Lichtenberg.

CONVENTIONS.	PAYS QUI ONT ACCÉDÉ.	TERRITOIRES RÉUNIS.
	I. ACCESSIONS AU SYSTÈME PRUSSIEN DE 1819 A 1833 (suite).	
1830, 24 juillet..	Oldenbourg.................	Principauté de Birkenfeld.
1831, 11 février..	Saxe-Weimar..............	Grand-Duché.
— 16 avril....	Waldeck..................	Principauté.
— 25 avril....	Hesse-Cassel...............	Électorat, moins le cercle de Schmalkalden enclavé dans l'Association thuringienne, et le comté de Schaumbourg.
	II. ACCESSIONS, EN 1833, QUI CONSTITUENT LE ZOLLVEREIN ALLEMAND.	
1833, 22 mars...	Bavière....................	Royaume, moins l'enclave de Kaulsdorf dans l'Association thuringienne, et le district de Fraisch, hors de la ligne de l'Association; plus, comme dépendances, bailliage d'Ostheim, enclave de Saxe-Weimar, et bailliage de Kœnigsberg, enclave de Saxe-Cobourg-Gotha.
— Id.......	Wurtemberg...............	Royaume, plus, comme dépendances, principautés de Hohenzollern-Sigmaringen et de Hohenzollern-Hœhingen; pays de Schluchtern et de Ruchsen, et *Condominat* bado-wurtembergeois de Widdern, enclaves de Bade.
— 30 mars...	Saxe Royale...............	Royaume.
— 11 mai....	Association thuringienne, établie par Traité du 10 mai, et comprenant :	
—	— Prusse..................	Enclaves : cercles d'Erfurt, de Schleusingen et de Ziegendrück, et villages de Kischlitz et de Mollschütz.
—	— Bavière..................	Enclave : Kaulsdorf.

1833, 11 mai....	— Hesse-Cassel............	Enclave : cercle de Schmalkalden.
—	— Saxe-Weimar...........	Grand-Duché, moins les bailliages d'Allstedt et d'Oldisleben enclavés dans la Prusse, et celui d'Ostheim enclavé dans la Bavière.
—	— Saxe-Meiningen	Duché.
—	— Saxe-Altenbourg.........	Id.
—	— Saxe-Cobourg..........	Id., moins le bailliage de Kœnigsberg enclavé dans la Bavière.
—	— Saxe-Gotha	Id., moins le bailliage de Volkenrode enclavé dans la Prusse.
—	— Schwarzbourg - Sonders - hausen................	Principauté supérieure.
—	— Schwarzbourg-Rudolstadt.	Id. id.
—	— Reuss-Schleitz..........	Principauté.
—	— Reuss - Lobenstein - Ebersdorf...................	Id.
—	— Reuss-Gera.............	Id.

III. ACCESSIONS AU ZOLLVEREIN ALLEMAND DEPUIS 1834.

1835, 20 février..	Hesse-Hombourg............	Landgraviat.
— 12 mai....	Bade......................	Grand-Duché, moins les pays de Schluchtern et de Ruchsen, enclavés dans le royaume de Wurtemberg.
— 18 décemb.	Nassau....................	Duché.
1836, 2 janvier.	Francfort-sur-le-Mein	Ville et banlieue.
1837, 1 novemb.	Hanovre..................	Enclaves en Prusse : Comté de Hohenstein et bailliage d'Elbingerode.
— Id........	Brunswick................	Enclaves en Prusse : Principauté de Blankenbourg, haut-bailliage de Wolkenried et bailliage de Calvœrde.
1841, 18 octobre.	Lippe-Detmold............	Principauté.
— 19 octobre..	Brunswick................	Duché, moins les districts du Hartz et du Weser, enclavés dans le Hanovre.
— 13 novemb.	Hesse-Cassel...............	Comté de Schaumbourg.
— 11 décemb.	Waldeck	Comté de Pyrmont.
1842, 8 février..	Luxembourg...............	Grand-Duché.

CONVENTIONS.	PAYS QUI ONT ACCÉDÉ.	TERRITOIRES RÉUNIS.
	III. ACCESSIONS AU ZOLLVEREIN ALLEMAND DEPUIS 1834 (suite).	
1844, 1 janvier.	Brunswick..................	Districts du Hartz et du Weser (en 1845, ils ont été réunis de nouveau au Steuerverein).
1845, 16 sept....	Hanovre....................	Bailliage de Polle et ville de Bodenwerder; partie du bailliage de Fallersleben; Walle, Harxbüttel, Bechtsbüttel, Wendenbrück, avec les moulins de Wenden et de Fricken, du bailliage de Gifhorn; Croya et Zicherie, avec Kaiserswinckel du bailliage de Knesebeck; Ohrum, Dorstadt et Heiningen, du bailliage de Wœltingerode; Klein-Lafferde et Lengede, du bailliage de Peine; le Brockenkrug et Oderbrück, dans le Hartz.
1846, 26 juin...	Bavière.....................	Partie du district de Fraisch.
1851, 7 sept....	Hanovre.....................	Royaume.
— 25 sept....	Schaumbourg-Lippe........	Principauté.
1852, 1 mars...	Oldenbourg.................	Grand-Duché.
1854, 29 sept....	Brême......................	Parcelles du territoire brémois.
1856, 26 janvier.	Id........................	Autres parcelles du même territoire.

(Annexe N° 3).

COMPOSITION ACTUELLE

DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE.

I. — États composant le Zollverein et prenant part à ses délibérations.

PRUSSE (Royaume de).
BAVIÈRE (id.).
SAXE (id.).
HANOVRE (id.).
WURTEMBERG (id.).
BADE (Grand-Duché de).
HESSE (Electorat de).
HESSE (Grand-Duché de).
ASSOCIATION THURINGIENNE.
BRUNSWICK (Duché de).
OLDENBOURG (id.).
NASSAU (id.).
FRANCFORT (Ville libre de).

II. — États et territoires compris dans le Zollverein par suite de leur association avec l'un des États ci-dessus.

MECKLEMBOURG-SCHWÉRIN. — Enclaves, dans la Prusse, des villages de Rossow, Netzeband et Schœnberg.
HESSE-HOMBOURG (Landgraviat de).
WALDECK (Principauté de) et PYRMONT (Comté de).
ANHALT-CŒTHEN, ANHALT-DESSAU et ANHALT-BERNBOURG (Duchés de).

Lippe-Detmold (Principauté de).
Luxembourg (Grand-Duché de).
Schaumbourg-Lippe (Principauté de).
Brême (parcelles de territoire).

(Annexe N° 4).

SUPERFICIE ET POPULATION

DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE A DIFFÉRENTES ÉPOQUES.

Nota. — Dans la superficie et la population des pays inscrits à ce tableau sont comprises celles de leurs dépendances.

ÉTATS.	SUPERFICIE.	POPULATION.
	1834	
	Milles carrés.	Ames.
Prusse	5,146.14	13,690,753
Bavière	1,384.53	4,251,118
Wurtemberg	378.41	1,632,781
Saxe-Royale	271.68	1,595,668
Hesse-Darmstadt	152.00	758,748
Hesse-Cassel	161.69	640,674
Thuringe	224.52	908,478
Ensemble	7,719.72	23,478,120
	1837	
	Milles carrés.	Ames.
Prusse	5,165.99	14,319,711
Bavière	1,392.73	4,319,887
Wurtemberg	376.69	1,667,901
Saxe-Royale	271.67	1,652,114
Bade	275.69	1,263,645
Hesse-Darmstadt	156.62	792,736
Hesse-Cassel	160.50	652,761
Thuringe	222.08	931,580
Nassau	86.55	383,730
Francfort-sur-le-Mein	1.83	63,936
Ensemble	8,109.75	26,048,001

ÉTATS.	SUPERFICIE.	POPULATION.
	1843	
	Milles carrés.	Ames.
Prusse	5,193.76	15,787,486
Luxembourg	47.56	179,904
Bavière	1,392.73	4,444,918
Saxe-Royale	271.68	1,757,800
Wurtemberg	375.00	1,739,706
Bade	278.01	1,332,317
Hesse-Cassel	168.76	719,320
Hesse-Darmstadt	154.04	844,655
Thuringe	222.08	974,184
Brunswick	55.54	239,744
Nassau	86.55	412,271
Francfort-sur-le-Mein	1.83	65,831
ENSEMBLE	8,247.54	28,498,136
	1855	
	Milles carrés.	Ames.
Prusse	5,200.13	17,556,556
Luxembourg	46.06	189,480
Bavière	1,396.12	4,547,239
Saxe-Royale	272.16	2,039,176
Hanovre	708.53	1,841,317
Wurtemberg	362.85	1,669,720
Bade	275.05	1,312,918
Hesse-Cassel	203.43	709,659
Hesse-Darmstadt	154.27	848,102
Thuringe	237.38	1,025,642
Brunswick	63.14	245,771
Oldenbourg	97.23	231,381
Nassau	84.73	428,237
Francfort-sur-le-Mein	1.83	76,146
ENSEMBLE	9,131.91	32,721,344

(Annexe N° 5).

LIEUX ET DATES

DES

CONFÉRENCES DOUANIÈRES GÉNÉRALES DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE.

1. Munich. — Août et septembre 1836.
2. Dresde. — De juin à août 1838.
3. Berlin. — De mi-juin à mi-septembre 1839.
4. Berlin. — De novembre 1840 à mai 1841.
5. Stuttgard. — De juillet à septembre 1842.
6. Berlin. — De septembre à novembre 1843.
7. Carlsruhe. — De juillet à fin d'octobre 1845.
8. Berlin. — De juin à août 1846.
9. Cassel et Wiesbaden. — 1850 à 1851.
10. Berlin. — 1852 à 1853.
11. Darmstadt. — Derniers mois de 1854.
12. Eisenach et Weimar. — Derniers mois de 1856.
13. Hanovre. — Derniers mois de 1858.

(Annexe N° 6).

PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES, DEPUIS 1834,

AU TARIF DES DOUANES DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE.

I. — Importation.

1836. — Elévation des droits de 1 thaler par quintal à 3 sur le *fer forgé* pour ouvrages fins; de 1 thaler à deux sur le *fil de*

lin tors; de 6 thalers à 8 sur la *laine filée, blanche, torse ou teinte,* ainsi que sur la *soie teinte ou blanche, grége ou moulinée.*

1839.—Abaissement de 3 thalers à 2 sur le *riz*; établissement d'un droit de 10 thalers sur *les objets en zinc fins et laqués*, les objets ordinaires du même métal restant à 3 thalers 10 gros.

1842. — Etablissement d'un droit de 50 thalers sur les *tissus de laine imprimés, brochés* ou *mélangés de coton*, taxés jusque-là à 30 thalers seulement comme les tissus de laine en général; — élévation de 8 thalers à 11 sur la *soie moulinée*, confondue jusque-là avec la soie grége, et de 11 thalers à 15 sur les *cigares* et le *tabac à priser.*

A titre provisoire, et par mesure de représailles contre la France, doublement des droits sur les objets ci-après : *bijouterie et quincaillerie*, de 50 à 100 thalers; *gants de peau*, de 22 à 44; *eaux-de-vie de vin*, de 8 à 16; *papiers peints*, de 10 à 20.

1844. — Etablissement d'un droit de 10 gros sur la *fonte brute*; — élévation de 1 thaler à 1 thaler 15 gros, et à 2 thalers 15 gros, des droits sur les diverses espèces de *fers en barres.*

1845. — Elévation de 5 thalers à 10 du droit d'entrée sur les papiers *dorés* et *argentés*, jusque-là traités comme les papiers ordinaires.

1846. — Elévation de 2 thalers à 3 du droit d'entrée sur le *fil de coton;* de 5 gros à 2 thalers sur le *fil de lin mécanique;* de 10 et 22 thalers à 20 et 31 sur la généralité des *tissus de lin*, suivant les espèces.

1848. — Septembre. — Surtaxe additionnelle de 25 pour 100 sur les *laines filées*, les *tissus de laine* et les *tissus de soie.* Cette surtaxe cesse à la fin de l'année.

1851. — Juin. — Réduction des droits sur le *riz* : à 1 thaler, sur le *riz mondé* et à 20 gros sur le riz *non mondé;* — admission en franchise de l'*huile d'olive en futailles mêlée d'huile de térébenthine.*

1851. — Juillet. — Addition de 24 articles à la liste des exemptions; — réduction des droits sur un grand nombre de matières utiles à l'industrie; — élévation des droits sur les *cigares* et le *tabac à priser*, à 20 thalers;—aggravations diverses: sur la *gutta-percha épurée*, droit fixé à 6 thalers ; sur les *articles en caoutchouc*, droit porté de 8 thalers à 10 et 22; sur les *articles en écaille*, de 10 à 50; sur les *chandelles de suif*, *de cire et de stéarine*, de 4 à 6.

1853. — Réduction des droits de 8 thalers à 6 sur les *vins*, de 6.15 à 5 sur les *cafés*, de 5.15 à 4 sur les *tabacs en feuilles*, de 11 à 8 sur les *thés* et de 16 à 8 sur les *eaux-de-vie;* — exemptions diverses.

1855. — Réduction de 3 thalers à 2 du droit sur le *suif.*

1856. — Adoption, pour les *céréales*, d'un droit de balance de 2 gros par *scheffel*.

II. — Exportation.

1853. — Réduction du droit sur les *laines* de 2 thalers à 10 gros.

(Annexe N° 7).

MODIFICATIONS AU RÉGIME DES SUCRES

DANS L'ASSOCIATION ALLEMANDE.

I. — Droit de douane sur les sucres étrangers.

1836. — Etablissement d'un droit de 9 thalers, intermédiaire entre celui de 11 sur les sucres *raffinés* et de 5 pour les sucres *bruts* destinés aux raffineries, à l'importation des sucres bruts destinés à la consommation ; — élévation du droit sur les *lumps* de 5 thalers à 11.

1839. — 17 juin. — Réduction temporaire du droit sur les *lumps* à 5 thalers 15 gros; ce droit cesse au 16 mars 1842.

1839. — Réduction du droit sur les sucres raffinés à 10 thalers.

1842. — Réduction du droit sur le sucre brut et en farine pour le consommateur, à 8 thalers.

1844. — Fixation, maintenue depuis, des taux respectifs de 10, 8 et 5 thalers sur les sucres raffinés, sur les sucres bruts pour le consommateur et sur les sucres bruts pour les raffineries nationales.

II. — Impôt sur le sucre de betterave.

1841. — 8 mai. — Etablissement d'un impôt de 10 gros par quintal sur le sucre de betterave ; cet impôt peut être assis, soit sur la betterave brute, soit sur le produit de la fabrication.

1844. — Juin. — Elévation de l'impôt à 1 thaler, avec faculté de le percevoir à raison de 1 gros $^{1}/_{2}$ par quintal de betterave brute.

1850. — Elévation de l'impôt à 1 gros par quintal de betterave brute ; l'impôt cesse de pouvoir être perçu sur le produit.

1853. — Elévation de l'impôt à 6 gros.

1858. — Elévation de l'impôt à 7 gros $^{1}/_{2}$.

(Annexe N° 8).

DROITS D'ENTRÉE EN VIGUEUR,

DANS LE TARIF DES DOUANES DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE, SUR LES PRINCIPAUX ARTICLES DE SON COMMERCE.

MARCHANDISES.			DROITS. UNITÉS ALLEMANDES.		DROITS. UNITÉS FRANÇAISES.	
I. — Objets de consommation naturels, ne faisant pas concurrence à la production indigène.			le quintal.		100 kil.	
Café			5 th.	» gr.	37 fr.	50 c.
Thé			8	»	60	»
Fruits secs			4	»	30	»
Riz	non mondé		»	20	5	»
	mondé		1	»	7	50
II. — Objets de consommation naturels, faisant concurrence à la production indigène.						
Sucre	brut, pour les raffineries nationales		5	»	37	50
	brut, autre		8	»	60	»
	raffiné et lumps		10	»	75	»
Vins	en futailles		6	»	45	»
	en bouteilles		8	»	60	»
Tabac	en feuilles		4	»	30	»
	fabriqué	à priser en poudre et cigares	20	»	150	»
		autre	11	»	82	50
			le scheffel.		l'hectol.	
Blé	froment		»	2	»	45.6
	seigle		»	1/2	»	11.4
			par tête.		par tête.	
Bestiaux	Chevaux		1	10	5	»
	Bœufs et taureaux		5	»	18	75
	Vaches		3	»	11	25
	Veaux		»	5	»	62
	Porcs	gras	1	»	3	75
		maigres	»	20	2	50
	Moutons		»	15	1	87

MARCHANDISES.		DROITS. UNITÉS ALLEMANDES. — le quintal.		DROITS. UNITÉS FRANÇAISES. — 100 kil.	
III. — Matières premières pour les fabriques et produits demi-fabriqués.					
Lin et chanvre		» th.	5 gr.	1 fr.	25 c.
Fil de lin	non retors, écru, à la mécanique	2	»	15	»
	non retors, écru, à la main	»	5	1	25
	non retors, blanchi ou teint	3	»	22	50
	retors	4	»	30	»
Laine brute		exempte.		exempte.	
Fil de laine	à 1 et 2 bouts, non teint	»	15	3	75
	autre, de toute sorte	8	»	60	»
Coton en laine		exempt.		exempt.	
Fil de coton	non blanchi, à 1 et 2 bouts, non retors	3	»	22	50
	non blanchi, à 3 bouts et plus, ou retors, ou blanchi ou teint	8	»	60	»
Soie grége		»	15	3	75
Soie blanchie ou teinte	non moulinée	8	»	60	»
	moulinée	11	»	82	50
Minerais de fer et autres		exempts.		exempts.	
Fer	brut	»	10	2	50
	forgé en barres, rails, etc	1	15	11	25
Terre à porcelaine		exempte.		exempte.	
Peaux brutes		id.		id.	
Indigo		id.		id.	
Garance		»	2 ½	»	63
Bois de teinture	en bûches	exempt.		exempt.	
	moulu ou râpé	»	5	1	25
IV. — Produits manufacturés.					
Tissus de lin	écrus	4	»	30	»
	blanchis, teints, imprimés, etc	20	»	150	»
	rubans et batiste	30	»	225	»
	dentelles	60	»	450	»
Tiss. de laine	draps, etc	30	»	225	»
	imprimés, châles, etc	50	»	375	»
	tapis de pied	20	»	150	»
Tissus de soie	soie entière	110	»	825	»
	demi-soie	55	»	412	50
Quincaillerie, orfévrerie, parfumerie		100	»	750	»
Verre	vert, en pièces creuses	1	»	7	50
	blanc, en pièces creuses, non taillé	3	»	22	50
	pressé, taillé, gravé, etc	6	»	45	»
Porcelaine	blanche	10	»	75	»
	de couleur	25	»	187	50
Papier	non collé commun, à imprimer	1	»	7	50
	collé, de couleur, etc	5	»	37	50
	de tenture	20	»	150	»
Habillements confectionnés		110	»	825	»

(Annexe N° 9).

TRAITÉS CONCLUS

PAR L'ASSOCIATION ALLEMANDE.

I. — Traités des États associés entre eux.

Nota. — Ne figurent pas ici les traités d'accession déjà énumérés dans l'*Annexe* n° 2, ni les conventions spéciales, telles que celles sur les sucres, que mentionne l'*Annexe* n° 7.

1838, 30 juillet. — Convention monétaire (expirée).

1841, 8 mai. — Traité qui proroge l'Association.

1853, 4 avril. — Nouveau traité de prorogation.

II. — Traités avec des États allemands.

1837, 1er novembre. — Conventions avec les Etats du Steuerverein (renouvelées en 1842; expirées en 1844).

1845, 16 octobre. — Nouvelles conventions avec les mêmes Etats.

1853, 19 février. — Traité de commerce et de douanes avec l'Autriche.

1856, 26 janvier. — Traités et conventions de commerce avec Brême.

1857, 24 janvier. — Traité monétaire avec l'Autriche.

III. — Traités avec les pays étrangers.

1839, 21 janvier. — Traité avec les Pays-Bas (expiré).

1840, 12 août. — Traité avec la Grèce.

— 22 octobre. — Traité avec la Porte Ottomane.

1841, 2 mars. — Traité avec l'Angleterre.

1844, 20 février. — Traité avec le Portugal.

— 1er novembre. — Traité avec la Belgique (expiré).

1847, 27 janvier. — Traité avec les Deux-Siciles.

1851, 20 mai. — Traité avec la Sardaigne.

— 16 octobre. — Prorogation du traité avec la Porte Ottomane.

— 31 décembre. — Nouveau traité avec les Pays-Bas.

1852, 22 février. — Convention additionnelle avec la Belgique (expirée).

1855, 10 juillet. — Traité avec le Mexique.

1856, 7 juillet. — Déclaration échangée avce les Deux-Siciles concernant la navigation indirecte.

— 23 juin. — Traité avec l'Uruguay.

— 11 novembre. — Déclaration échangée avec l'Angleterre concernant la réciprocité du traitement national pour les bâtiments des îles Ioniennes et pour ceux du Zollverein.

1857, 25 juin. — Traité avec la Perse.

(Annexe N° 10).

PRINCIPALES IMPORTATIONS

DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE A DIFFÉRENTES ÉPOQUES.

	1834	1839	1845	1848	1858
I. — Objets de consommation naturels ne faisant pas concurrence à la production du pays.					
	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.
Café	420,519	586,564	826,671	819,082	1,150,343
Fruits secs	90,640	103,157	141,091	124,491	124,645
Riz	82,618	93,762	200,475	59,324	893,435
Thé	2,909	3,772	4,275	3,803	30,162
II. — Objets de consommation naturels faisant plus ou moins concurrence à la production du pays.					
Bestiaux :	têtes.	têtes.	têtes.	têtes.	têtes.
Bœufs et taureaux	9,470	12,101	12,671	12,215	12,741
Vaches	10,700	16,085	28,908	27,038	27,525
Blé :	scheffels.	scheffels.	scheffels.	scheffels.	scheffels.
Froment	153,896	395,466	394,244	153,491	2,532,658
Seigle	253,322	866,318	1,472,986	255,792	5,142,669
Sucre brut pour les	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.
raffiner. nationales	566,823	944,091	1,409,556	1,284,560	697,636
Tabac en feuilles	152,727	197,178	323,039	233,816	504,703
Vins	199,716	233,343	259,167	181,220	372,676
III. — Matières premières ou articles demi-fabriqués.					
	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.
Coton en laine	137,560	187,571	446,470	396,493	1,098,673
Fil de coton	265,229	378,837	512,388	404,973	525,440
Lin et chanvre	173,326	204,495	299,707	252,241	687,938
Fil de lin :					
— brut	35,097	48,180	69,697	34,904 dont 17,818 à la mécaniq.	55,193 dont 52,748 à la mécaniq.
— blanchi ou teint.	8,207	6,334	10,628	3,482	19,424
Laine brute	90,285	132,204	163,117	98,254	362,618
Fil de laine	2,450	4,604	10,472	6,158	14,048
Soie grége	»	7,098	13,947	14,310	21,687
Soie blanc. ou teinte.	1,565	1,835	2,046	1,493	2,828
Fer brut	213,212	310,193	427,530	974,900	4,000,618
— forgé	158,828	347,239	982,636	644,418	477,659

	1834	1839	1845	1848	1856
IV. — Articles manufacturés.					
	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.
Tissus de coton....	13,933	16,561	9,669	6,160	10,307
Tissus de lin :					
Toiles écrues.......	15,781	7,380	25,704	15,494	23,410
Toiles blanchies ou teintes..........	838	1,539	2,184	740	1,449
Tissus de laine, autres que tapis:					
Draps, bonneterie, etc..............	12,145	25,737	31,499	11,639	19,758
Tissus divers......			6,121	1,893	2,570
Tissus de soie :					
Soie entière... ...	2,214	2,672	2,673	2,635	5,606
Demi-soie.........	933	1,569	3,173	2,001	3,323

(Annexe N° 11.)

PRINCIPALES EXPORTATIONS

DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE A DIFFÉRENTES ÉPOQUES.

	1834	1839	1845	1848	1856
I. — Produits naturels.					
Bestiaux :	têtes.	têtes.	têtes.	têtes.	têtes.
Bœufs	25,532	20,056	12,711	11,365	39,971
Vaches	11,723	14,170	7,342	6,553	23,273
Céréales :	scheffels.	scheffels.	scheffels.	scheffels.	scheffels.
Blé	2,486,844	6,059,355	5,507,967	7,086,802	7,697,004
Seigle	981,934	1,436,476	720,877	1,488,764	1,088,493
Orge }	592,755	1,478,831	1,345,127	2,825,600	2,559,005
Avoine }				921,092	2,508,183
Légumineuses	166,605	549,064	256,561	731,739	450,533
	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.
Houille	4,495,634	7,202,488	8,924,227	7,626,625	28,498,588
Laine brute	132,492	150,320	134,888	122,809	114,342

Nota. — Bien que les *bois à construire* soient au nombre des principales exportations du Zollverein, ils ne figurent pas dans le tableau à cause de l'extrême complication des relevés officiels.

	1834	1839	1845	1848	1856
II. — Produits manufacturés.					
Tissus de lin :	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.
Toile écrue	15,496	20,394	12,347	13,245	25,676
Toile teinte, imprimée, etc.	104,669	96,554	57,976	45,087	99,679
Tissus de coton	77,128	103,688	76,519	82,226	178,630
— de soie	4,873	6,263	6,932	9,442	10,906
— de demi-soie	2,791	3,115	4,312	5,699	8,591
Tissus de laine :					
Draps, bonneter., etc. }	52,657	65,366	74,613	67,185	117,702
Divers }			1,489	16,945	71,070
Quincaillerie :					
Bijouter. d'or et d'argent fins, etc. }	9,786	21,181	2,884	3,900	11,723
Autre }			23,972	23,057	90,155
Ouvrages en bois :					
Ordinaires, tels que meubles, etc.	10,129	12,659	11,547	12,666	31,081
Fins, y compris les art. de Nuremberg.	26,258	37,101	52,540	38,614	67,688
Ouvrages en fer :					
Très-communs	29,816	50,515	48,687	38,163	253,185
Communs	90,530	109,793	105,127	83,002	206,929
Fins	12,514	12,678	17,815	14,743	30,256

(Annexe N° 12.)

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS

DU TRANSIT DE L'ASSOCIATION A DIFFÉRENTES ÉPOQUES.

	1834	1846	1848	1853	1866
	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.
Café	156,504	171,727	179,199	258,875	352,444
Céréales :	scheffels.	scheffels.	scheffels.	scheffels.	scheffels.
Froment	551,483	264,104	1,509,232	1,765,510	14,066
Seigle	262,303	122,897	384,241	194,986	13,986
	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.
Coton en laine	35,095	70,509	50,346	185,935	252,440
Fer brut	18,469	40,020	12,283	280,189	162,922
— forgé, en barres grandes	»	231,690	19,692	191,835	387,343
— en barres petites	»	21,533	5,270	18,878	18,345
— et acier, ouvrés, en ouvrages très-communs	8,618	66,519	29,561	59,425	80,96[illegible]
— communs	36,280	37,807	28,373	118,663	162,835
— fins	3,833	3,902	8,384	3,580	5,277
Fils de coton écru, à 1 ou 2 bouts	58,813	70,539	50,346	87,479	172,375
Huile en futailles	15,353	40,432	31,514	48,828	105,968
Soude	1,174	38,879	32,811	100,118	105,791
Sucre :					
Sucre brut pour les raffiner.	34,261	25,740	13,721	47,987	17,905
— — autre		44,955	30,803		125,260
— raffiné	357,140	71,821	84,861	56,106	120,143
Suif	4,210	10,049	7,724	15,835	244,291
Tabac en feuilles	117,104	93,891	51,860	228,536	243,311
Tissus de coton	60,420	60,420	53,415	96,159	177,964
Tissus de laine :					
— de draps, bonneterie	36,496	21,553	15,009	14,552	19,490
— autres		2,345	4,201	8,579	14,059
Vins en fûts	144,720	48,359	33,142	59,115	93,698
— en bouteilles					14,722

(Annexe N° 13.)

RECETTES DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE.

(VALEURS EN THALERS.)

I. Recettes brutes.

	Entrée.	Sortie.	Transit.	Ensemble.
1834	13,905,251	422,772	529,517	14,857,540
1835	15,903,759	502,859	526,566	16,933,184
1836	17,509,759	521,546	488,345	18,519,650
1837	17,007,678	409,184	598,346	18,015,208
1838	19,286,194	552,287	535,675	20,374,156
1839	19,675,237	487,262	799,686	20,862,185
1840	20,535,024	481,436	695,005	21,711,465
1841	21,453,957	433,270	560,949	22,348,176
1842	22,823,461	404,097	562,256	23,789,814
1843	24,754,610	395,944	599,836	25,750,390
1844	25,612,803	468,846	755,372	26,837,021
1845	27,111,524	413,232	455,285	27,980,041
1846	26,454,153	489,536	332,685	27,276,374
1847	26,924,004	812,452	452,863	28,189,319
1848	22,774,232	367,897	316,025	23,458,154
1849	23,876,406	369,221	470,589	24,716,216
1850	23,020,562	297,342	535,737	23,853,641
1851	23,213,924	265,233	445,819	23,924,976
1852	24,323,148	324,880	367,178	25,015,206
1853	22,046,177	289,550	498,898	22,834,625
1854	23,024,723	245,431	416,617	23,686,771
1855	26,043,781	214,063	617,278	26,875,022
1856	26,358,054	227,085	380,256	26,965,395

II. Recettes nettes à partager.

1834 — 12,078,761	1837 — 15,459,905
1835 — 14,229,156	1838 — 17,850,699
1836 — 15,884,697	1839 — 18,303,106

1840 — 19,013,640
1841 — 19,642,926
1842 — 20,995,376
1843 — 22,988,609
1844 — 23,970,188
1845 — 24,910,545
1846 — 23,768,080
1847 — 24,733,184
1848 — 19,919,964
1849 — 20,844,184
1850 — 20,128,810
1851 — 20,405,159
1852 — 21,648,742
1853 — 19,240,701
1854 — 20,322,625
1855 — 23,411,728
1856 — 23,326,407

III. Moyennes, par tête d'habitant, auxquelles viennent les recettes brutes et les recettes nettes.

	RECETTES BRUTES.			RECETTES NETTES.		
	gros d'argent.	pfennings.		gros d'argent.	pfennings.	
1834	18	11	81	15	6	74
1835	21	7	64	18	2	18
1836	22	1	09	18	11	92
1837	21	5	86	18	5	82
1838	23	5	57	20	7	31
1839	24	0	32	21	1	58
1840	25	0	07	21	11	43
1841	24	9	14	21	9	17
1842	25	10	54	22	10	72
1843	27	7	30	25	0	31
1844	28	2	18	25	3	40
1845	29	2	19	26	3	40
1846	27	7	75	25	0	83
1847	27	9	31	25	2	92
1848	22	9	63	20	3	94
1849	23	9	36	21	3	30
1850	22	9	62	20	3	15
1851	23	1	31	20	7	10
1852	24	3	98	21	10	16
1853	21	4	38	18	11	32

XV. Part de chaque État dans les recettes nettes à différentes époques.

1834

Prusse	58 31 p. 0/0	Hesse-Cassel	2 73 p. 0/0
Bavière	18 11 —	Hesse-Darmstadt	3 23 —
Saxe	6 80 —	Thuringe	3 87 —
Wurtemberg	6 95 —		

1840

Prusse	54 62 p. 0/0	Hesse-Cassel	2 49 p. 0/0
Bavière	16 48 —	Hesse-Darmstadt	3 05 —
Saxe	6 30 —	Thuringe	3 55 —
Wurtemberg	6 36 —	Nassau	1 46 —
Bade	4 82 —	Francfort-sur-le-Mein	0 90 —

1845

Prusse	55 22 p. 0/0	Hesse-Cassel	2 50 p. 0/0
— Luxembourg	0 62 —	Hesse-Darmstadt	2 92 —
Bavière	15 56 —	Thuringe	3 46 —
Saxe	6 21 —	Brunswick	0 57 —
Wurtemberg	6 06 —	Nassau	1 42 —
Bade	4 60 —	Francfort-sur-le-Mein	0 86 —

1853

	Droits d'entrée.	Droits de sortie et de transit.	
		Section orientale.	Section occidentale.
Prusse	56 62 p. 0/0	79 89 p. 0/0	31 53 p. 0/0
— Luxembourg	0 63 —	» » —	1 31 —
Bavière	15 00 —	» » —	31 18 —
Saxe	6 53 —	12 59 —	» » —
Wurtemberg	5 89 —	» » —	12 25 —
Bade	4 43 —	» » —	9 28 —
Hesse-Cassel	2 39 —	» » —	4 96 —
Hesse-Darmstadt	2 84 —	» » —	5 91 —
Thuringe	3 369 —	6 49 —	» » —
Brunswick	0 81 —	1 012 —	0 60 —
Nassau	1 41 —	» » —	2 93 —

1856

	DROITS D'ENTRÉE.	DROITS DE SORTIE ET DE TRANSIT. Section orientale.	Section occidentale.
Prusse	50 77 p. 0/0	79 84 p. 0/0	25 81 p. 0/0
— Luxembourg	0 54 —	» » —	1 02 —
Bavière	13 15 —	» » —	24 51 —
Saxe	5 89 —	12 75 —	» » —
Hanovre	10 28 —	» » —	19 01 —
Wurtemberg	4 82 —	» » —	9 » —
Bade	3 79 —	» » —	7 07 —
Hesse-Cassel	2 05 —	» » —	3 82 —
Hesse-Darmstadt	2 45 —	» » —	4 57 —
Thuringe	2 96 —	6 41 —	» » —
Brunswick	0 71 —	0 99 —	0 47 —
Oldenbourg	1 29 —	» » —	2 38 —
Nassau	2 23 —	» » —	2 30 —

V. Articles qui ont fourni les plus fortes recettes à l'entrée.

1839

	Produit fiscal.	Tant p. 100 de la recette totale.
1. Sucre	5,903,718	29 88
Mélasse	3,050	0 015
2. Café	3,800,220	19 23
3. Vin	1,462,105	7 40
4. Tabac	1,299,171	6 57
5. Fils et tissus de laine	779,438	3 94
6. Fils de coton	773,156	3 91
7. Tissus de coton	756,497	3 82
8. Fer et acier	682,972	3 45
9. Fruits du midi	463,387	2 34
10. Bétail	403,066	2 04
11. Articles de soie et demi-soie	381,837	1 93
12. Épiceries de toute espèce	313,513	1 58
13. Drogueries, médicaments et teintures	280,470	1 41
14. Riz	272,109	1 37
15. Articles soumis au droit général du tarif, tels que livres, cire, indigo, poisson salé, soie brute	261,789	1 31
16. Eau-de-vie	222,488	1 12
17. Harengs	186,965	0 94
18. Céréales et légumineuses	159,169	0 80
19. Beurre et fromage	137,488	0 69
20. Huiles en général	130,797	0 66

1845

	Produit fiscal.	Tant p. 100 de la recette totale.
1. Sucre	7,066,501	25 82
Mélasse	141,188	0 05
2. Café	5,371,632	19 63
3. Tabac	2,309,422	8 44
4. Fer et acier	2,137,141	7 81
5. Vin	1,630,653	5 96
6. Fils et tissus de laine	1,363,131	4 98
7. Fils de coton	1,101,704	4 02
8. Fruits du midi	638,378	2 33
9. Drogueries, médicaments et teintures	531,864	1 94
10. Soie et articles de soie et demi-soie	496,753	1 81
11. Bétail	486,339	1 77
12. Tissus de coton	444,017	1 62
13. Riz	400,260	1 46
14. Épiceries de toute espèce	363,890	1 33
15. Céréales et légumineuses	311,741	1 14
16. Eau-de-vie	310,363	1 13
17. Harengs	281,874	1 03
18. Huiles en général	269,720	0 98
19. Huile de poisson	225,178	0 82
20. Beurre et fromage	186,526	0 68

1853

	Produit fiscal.	Tant p. 100 de la recette totale.
1. Café	5,271,709	22 56
2. Sucre et mélasse, y compris le sucre de betterave	5,151,234	22 05
3. Tabac	1,938,722	8 30
4. Vin	1,591,271	6 81
5. Fils de coton	1,446,474	6 19
6. Fer et acier	1,332,604	5 70
7. Fils et tissus de laine	700,160	2 99
8. Fruits du midi	554,866	2 37
9. Soie et articles de soie	539,009	2 30
10. Bétail	424,678	1 81
11. Tissus de coton	411,800	1 76
12. Eau-de-vie	381,434	1 63
13. Riz	375,092	1 60
14. Épiceries	299,669	1 28

	Produit fiscal.	Tant p. 100 de la recette totale.
15. Drogueries, médicaments et teintures.......	284,718	1 21
16. Harengs..................................	268,917	1 15
17. Huiles en général........................	238,621	1 02
18. Céréales et légumineuses..................	217,143	0 92
19. Fils et tissus de lin......................	185,755	0 79
20. Bois et articles en bois..................	176,332	0 75

(Annexe N° 14.)

COMMERCE DE L'ASSOCIATION ALLEMANDE

AVEC LA FRANCE,

D'APRÈS LES DOCUMENTS FRANÇAIS.

I. — Valeurs officielles en millions.

A. — IMPORTATIONS DE FRANCE.

	Commerce général.	Commerce spécial.
1837	62 4	34 4
1838	75 5	47 3
1839	68 7	43 5
1840	73 4	48 0
1841	82 6	52 2
1842	81 8	59 4
1843	77 9	50 5
1844	80 9	50 4
1845	75 5	48 0
1846	74 6	47 9
1847	69 5	49 5
1848	40 0	21 7
1849	51 1	30 0
1850	45 4	32 9
1851	50 0	33 3
1852	64 5	43 2
1853	76 8	57 8
1854	87 4	56 7
1855	139 1	77 5
1856	145 5	67 2
1857	235 7	80 8

MOYENNES DÉCENNALES.

	Commerce général.	Commerce spécial.
De 1827 à 1836	56 8	19 9
De 1837 à 1846	75 1	34 9
De 1847 à 1856	76 9	46 9

B. — EXPORTATIONS DE FRANCE.

	Commerce général.	Commerce spécial.
1837	43 1	38 4
1838	53 9	47 2
1839	49 8	45 0
1840	53 7	48 7
1841	51 3	48 0
1842	54 2	49 3
1843	66 1	50 9
1844	72 4	57 3
1845	81 4	61 1
1846	75 0	61 6
1847	69 3	55 5
1848	44 4	35 9
1849	52 5	42 4
1850	54 8	46 8
1851	54 0	47 0
1852	55 7	42 5
1853	53 8	45 2
1854	56 2	48 1
1855	74 0	61 0
1856	115 6	82 2
1857	133 3	111 2

MOYENNES DÉCENNALES.

	Commerce général.	Commerce spécial.
De 1827 à 1836	60 0	42 5
De 1837 à 1846	75 0	50 8
De 1847 à 1856	63 3	50 6

II. — Valeurs actuelles en millions.

A. — IMPORTATIONS DE FRANCE.

	Commerce général.	Commerce spécial.
1847	70 9	52 7
1848	37 2	23 0
1849	48 8	32 3
1850	47 3	36 2
1851	52 7	38 1
1852	67 3	48 3
1853	87 5	69 9
1854	103 7	75 7
1855	152 6	108 1
1856	177 2	110 3
1857	281 8	120 7

B. — EXPORTATIONS DE FRANCE.

	Commerce général.	Commerce spécial.
1847	58 9	46 2
1848	36 9	29 6
1849	47 3	38 0
1850	51 0	44 7
1851	50 2	44 1
1852	76 4	42 3
1853	56 7	49 0
1854	62 6	54 6
1855	78 4	65 5
1856	122 5	89 7
1857	140 8	117 7

FIN.

Corbeil, typ. et stér. de Crété.



TABLE DES MATIÈRES.

LIVRE I.

Origines et formation du Zollverein.

LIVRE II.

Première période du Zollverein, de 1834 à 1842.

LIVRE III.

Deuxième période du Zollverein, première partie, de 1842 à 1848.

LIVRE IV.

Deuxième période du Zollverein, deuxième partie, de 1848 à 1854.

LIVRE V.

Troisième période du Zollverein, de 1854 à 1858.

LIVRE VI.

Résultats du Zollverein.

LIVRE VII.

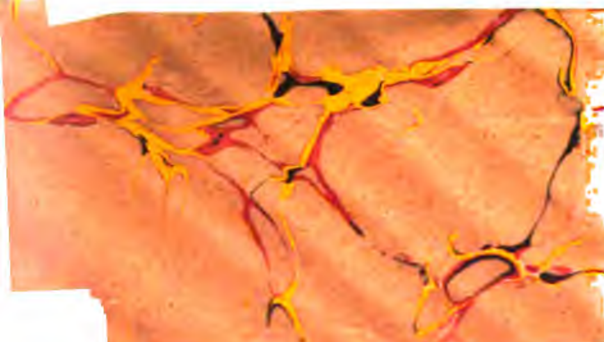
Conclusion.

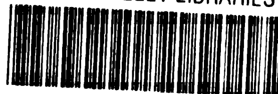
ANNEXES.



FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

Corbeil, typog. et stéréot. de Crété.




U. C. BERKELEY LIBRARIES
C041815096

